

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

PAULA REGINA BERNARDELLI

FINANCIAMENTO PÚBLICO EXCLUSIVO DE PARTIDOS E CAMPANHAS
ELEITORAIS: uma análise da (in)adequação ao desenho democrático constitucional.

CURITIBA

2013

PAULA REGINA BERNARDELLI

FINANCIAMENTO PÚBLICO EXCLUSIVO DE PARTIDOS E CAMPANHAS
ELEITORAIS: uma análise da (in)adequação ao desenho democrático constitucional.

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como requisito parcial à
obtenção do grau de Bacharel em Direito,
no Curso de Graduação em Direito, Setor
de Ciências Jurídicas, Universidade Federal
do Paraná.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Eneida Desiree
Salgado

CURITIBA

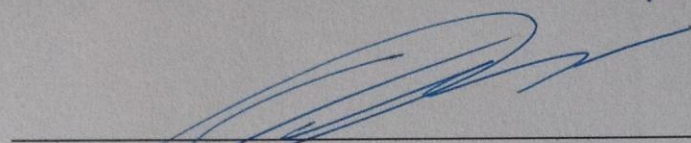
2013

TERMO DE APROVAÇÃO

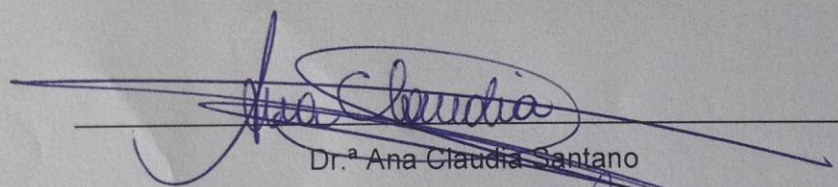
PAULA REGINA BERNARDELLI

FINANCIAMENTO PÚBLICO EXCLUSIVO DE PARTIDOS E CAMPANHAS
ELEITORAIS: uma análise da (in)adequação ao desenho democrático constitucional.

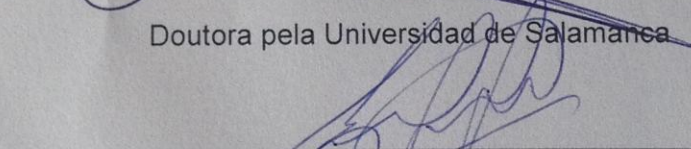
Monografia aprovada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em
Direito, na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências
Jurídicas, pela seguinte banca examinadora:



Prof.ª Dr.ª Eneida Desiree Salgado
Orientadora – Departamento de Direito Público, UFPR



Dr.ª Ana Claudia Santano
Doutora pela Universidad de Salamanca



Prof. Dr. Emerson Urizzi Cervi
Departamento de Ciências Sociais, UFPR

Curitiba, 23 de outubro de 2013.

Ao meu avô, Jorge Ribas da Cruz, *in memoriam*.
E ao destino, que nos fez família.

AGRADECIMENTOS

Das poucas certezas que a vida me permite ter, a impossibilidade de trilhar meu caminho sozinha me parece ser a mais presente. Todos os momentos que tenho registrados na memória são muito mais importantes por conta daqueles que estavam ao meu lado que pelos fatos em si. Não acredito que este seja o espaço mais adequado e nem a forma mais precisa de dimensionar minha gratidão, mas ao menos fica um registro. No entanto, antes de tudo anoto também o desejo de que a vida nos proporcione momentos suficientes para que o afeto e os agradecimentos ganhem formas cada vez mais nítidas.

Aos meus pais, Josiane Bernardelli e Julio Cezar Bernardelli, seria necessário tempo e espaço muitas vezes maior que o dedicado a este trabalho para agradecer por tudo. Porque o “tudo”, no caso, é uma vida inteira. Faço então de forma resumida e absolutamente insuficiente, agradecendo por terem sido sempre meus melhores amigos, por terem me ensinado que o respeito e o amor crescem mais fortes num terreno de liberdade, e que não há maior prova de confiança que deixar uma pessoa decidir a própria vida. Por estarem presentes em meus tantos momentos de indecisão e por terem lidado, com impressionante habilidade, com meus egoísmos adolescentes. Ainda, por mostrarem que sempre há mais de um caminho e que a vida não é feita de respostas certas. Por nortearem minhas escolhas, entre tantas opções, para os caminhos mais brandos – e por tantas vezes terem suportado muito mais peso para tornar minhas cargas mais leves. Se o altruísmo da paternidade é, por vezes, pouco compreendido por quem é somente filha, não é necessário que seja também pouco reconhecido. Todo agradecimento é pouco.

Ao meu irmão, Fernando Cezar Bernardelli, por ter sido sempre um grande companheiro e, com isso, ter feito minha vida mais divertida, mais fácil e mais segura. Também por ser especialmente compreensivo com os obstáculos da vida acadêmica e por resolver meus muitos, constantes e eternos problemas tecnológicos. Pela inteligência invejável que sempre utilizou para me auxiliar, por ter, do seu modo, sempre

me protegido e me ajudado a ultrapassar barreiras. Por ter imunizado do meu péssimo uso da informática boa parte deste e de tantos trabalhos e, acima de tudo, por ter me permitido vivenciar o amor fraterno que, indiscutivelmente, me faz ser quem eu sou.

Às minhas avós, “Dila” Ribas da Cruz e Jocelia de França, e a bisavó “Lice” Bezerra de França, por serem compreensivas com minhas ausências e, apesar das minhas muitas faltas, me receberem sempre de braços abertos e sorriso no rosto. Mais do que me ver crescer, me fizeram crescer, me mimando mais do que o necessário com o amor e o cuidado que só as avós tem.

À Evelyn Cristina Brito, a irmã que a vida me deu. Por me conhecer como poucos e aceitar cada defeito com compreensão única. Por ter crescido comigo, pelas conversas sempre sinceras, pela cumplicidade, confiança e, principalmente, por ter se tornado um porto seguro em todos os momentos da vida.

Da mesma forma, agradeço aos amigos Alexandre Santos Cardoso Derenne, Elisângela Taís Vianna e Mariana Fadel de Souza, pelo apoio estratégico, por estarem sempre presentes e por, inevitavelmente, terem se tornado uma parte tão boa de mim.

Em verdade, o agradecimento deve se estender também a toda a família Fadel de Souza – Fernanda, Mari e Fernando – por terem me tratado sempre como um dos seus. Pelo carinho, confiança e amizade que quero levar para sempre.

Aos amigos Allan Pedro Nichele, Guilherme Lages Santos e Juliana da Gama Lobo, por mostrarem que a distância imposta pela vida não é um obstáculo para afetos verdadeiros. Agradeço por terem crescido comigo e por guardarem - em local protegido, mas de fácil acesso - as mesmas crianças que conheci há tantos anos.

Aos amigos Ana Paula Veiga Lopes, Aulus Luiz Santos de Salles Graça, Gabriela Cristina Ziebert de Lima, Ricardo Busana Galvão Bueno e Wilter James Magalhães de Abreu, por serem o melhor time que eu poderia ter formado nestes cinco anos. Sem eles faltariam os melhores momentos da graduação e tudo seria muito mais difícil. Sou grata por toda a ajuda, pelo companheirismo, pelas longas noites terminando trabalhos, revisando vírgulas e criando memórias que levarei sempre comigo.

Também agradeço ao advogado e professor Emerson Gabardo e ao advogado Guilherme de Salles Gonçalves, por terem me acolhido gentilmente em suas equipes, me dando acesso ao mundo da advocacia.

Aos também advogados e agora amigos Cassio Prudente Vieira Leite, pela indicação de textos, pelas sugestões e revisões atentas de parte deste trabalho, por ouvir, debater e sugerir cuidadosamente soluções para minhas confusões jurídicas e existenciais tão frequentes; Igor Gomes Rocha, por se mostrar sempre solícito e disposto a ajudar, pelo apoio essencial em tantos momentos e também pela indicação de textos que tiveram tamanha importância nesta pesquisa; Luiz Eduardo Peccinin, pela confiança que demonstra ter em mim e por estar sempre pronto para debater todo e qualquer tema, do mais importante ao mais inesperado, tornando a rotina, no mínimo, mais interessante; e Marcelo Augusto Biehl Ortolan, por ter apoiado a escolha do tema e ter tomado seu tempo para buscar uma grande quantidade de referências bibliográficas que foram absolutamente essenciais para este trabalho. E a todos estes agradeço pela forma como me receberam, por me guiarem cotidianamente e pacientemente em meus primeiros passos na prática jurídica e, também, pela compreensão infundável com as atribuições que marcam o último ano da graduação.

À professora Eneida Desiree Salgado, que desde a primeira aula, no primeiro ano, no primeiro dia de faculdade, me fez acreditar que eu estava no lugar certo. Agradeço, especialmente, por ter me recebido carinhosamente entre seus orientandos desde meus primeiros momentos na graduação. Também pelos momentos em que a orientação ultrapassou as barreiras acadêmicas e ganhou forma de conselhos, sempre tão precisos e valiosos. Por ter acreditado em mim durante esses anos, muitas vezes mais do que acreditei em mim mesma. Mas, principalmente, agradeço por ser uma dessas professoras tão raras que, além de orientar e ensinar, inspira. O carinho, a admiração, o respeito e a gratidão são eternos.

Por fim, registro um agradecimento póstumo, em memória de meu avô, Jorge Ribas da Cruz, que sempre sonhou em ver seus netos formados e sempre me incentivou a estudar, me protegeu e me ensinou, com seu exemplo, o quanto vale a pena o esforço para construir uma vida boa, simples e honesta. Um grande avô e um

homem sábio, que viveu até o último minuto como sempre disse que queria. Com ele aprendi o que é a dor da perda, que nossa existência é frágil, que o amor cresce independente da presença, que a saudade nunca nos deixa e que a vida, de alguma forma, sempre continua.

“O correr da vida embrulha tudo. A vida é assim: esquenta e esfria, aperta e daí afrouxa, sossega e depois desinquieta. O que ela quer da gente é coragem.”

João Guimarães Rosa, em Grande Sertão: Veredas.

RESUMO

O tratamento constitucionalmente dado aos partidos políticos em conjunto com a sua natureza jurídica revelam uma estrutura que permite a utilização – desde que lícita – do dinheiro na política. A interferência econômica no processo eleitoral, contudo, deve ser regulada para evitar que as decisões políticas sejam pautadas em interesses alheios ao interesse público. Assim, na discussão sobre efetivação democrática um estudo sobre a forma de financiamento e o controle do caminho do capital nas engrenagens eleitorais é absolutamente necessário. Na tentativa de reduzir a força decisória dos agentes financiadores, diversas propostas para alterar a forma de financiamento das campanhas estão em trâmite nas casas legislativas, sendo que a grande maioria destas ignora o financiamento partidário, e focam nas doações de campanhas, criando soluções que parecem caminhar em sentido contrário ao texto constitucional, especialmente aos princípios do pluripartidarismo e da necessária participação das minorias. A exclusividade do financiamento público de campanhas é colocada, muitas vezes, como a solução de todos os problemas. Da mesma forma aparece a vedação de doações por pessoas jurídicas – tidas, por muitos, como as grandes corruptoras do sistema. Pouco se fala, no entanto, sobre as formas de controle do dinheiro e a busca de uma divisão mais justa do fundo partidário, de forma que muitas das propostas tendem a aniquilar pequenos partidos ou tornam inviáveis candidaturas de nomes menos conhecidos. Ainda, não se pode ignorar o fato de que a doação é uma forma de incentivo às propostas e projeto políticos apresentados, se revelando como uma das formas de expressão da vontade política e uma das possibilidades de militar, indiretamente, por alguma causa. As pessoas jurídicas, por sua vez, não podem ser privadas de defender, por meios legítimos, seus interesses também legítimos. Além disso, a proibição de doações privadas, ou mesmo somente da doação por pessoas jurídicas, sem concentrar esforços na criação de uma nova e eficaz forma de controle, parece ser um convite a ilegalidade. Assim, conclui-se com este estudo que, em nosso cenário político-social, o financiamento misto de campanhas parece ser o mais justo e mais efetivo para valer garantias constitucionais de participação, a manutenção do sistema misto de financiamento, contudo, não reduz a necessidade de se repensar o controle dos gastos e doações e a injusta divisão dos valores provenientes do fundo partidário.

Palavras-chave: Partidos Políticos; Financiamento; Campanha; Eleitoral; Doações.

ABSTRACT

The constitutional treatment concerning political parties with its legal aspects reveal a structure that allows the use - as long as it is legal - of money in politics. The economical interference in the electoral process, however, must be regulated in order to avoid political decisions being based on interests other than public interest. Thus, in the discussion about democratic effective a study about the form of financing and control over the pathway of the capital in the electoral gears is absolutely necessary. In the attempt to reduce the choosing power of financing agents, many proposes to alter the form of financing in electoral campaigns are pending in legislative houses, and that, the great majority of those ignore the party financing and focus on campaign donations, creating solutions the seems to be moving in the opposite direction to the constitutional text, specially in the principals of multi-party and the necessary participation of minorities. The exclusivity of public financing in electoral campaigns is put, many times, as the solution to all issues. In the same way, there is the prohibition of donations made by corporates - seem, by many, as the great corrupting of the system. Little is spoken, however, about ways to control the money and a search for just division of values from Special Assistance Funds to Political Parties, so that many of the proposes tend to annihilate small parties or make it unfeasible to less known names to candidate. Still, it can not be ignored that donations are an incentive to political proposes and projects, revealing itself as a way to express political will and one of the possibilities to argue, indirectly, in favor of some cause. The corporates, on its turn, must not be stopped from defending, by legal means, its legal interests. Besides, the prohibition of private donations, or even only corporate donations, without focusing on creating a new and effective form of control, seems like an invitation to illegality. Thus, this study concludes that, on our political-social scene, mixed financing of campaigns seems to be fair and effective to guarantee a constitutional insurance of participation. The maintenance of a mixed financing system, however, does not reduce the need to rethink the control over spends and donations, and the unfair division of values from Special Assistance Funds to Political Parties.

Key-words: Political Parties; Financing; Campaign; Electoral; Donations.

SUMARIO

INTRODUÇÃO	1
1 OS PARTIDOS POLÍTICOS	3
1.1. TRATAMENTO CONSTITUCIONAL	4
1.2 NATUREZA JURÍDICA.	11
1.3 ACESSO AO FUNDO PARTIDÁRIO.	14
2 O DINHEIRO NA POLÍTICA.	18
2.1 BUSCA PELA MÁXIMA IGUALDADE NA DISPUTA	20
2.2 ABUSO DO PODER ECONÔMICO: AS FORMAS DE CONTROLE.....	24
2.3 FINANCIAMENTO DE PARTIDOS E CAMPANHAS.	27
3 O FINANCIAMENTO PÚBLICO EXCLUSIVO	32
3.1 PROPOSTAS EM TRÂMITE NAS CASAS LEGISLATIVAS	33
3.2 NECESSIDADE DO FINANCIAMENTO PÚBLICO: IMPEDIMENTO DE ARRECADAÇÃO EM FONTES ILÍCITAS E AFASTAMENTO DOS GRUPOS DE INTERESSE	39
3.3 PROIBIÇÃO DO FINANCIAMENTO PRIVADO: A OFENSA À AUTONOMIA PESSOAL , A INDEVIDA RESTRIÇÃO DE DIREITOS E O ANIQUILAMENTO DOS PEQUENOS PARTIDOS E	44
CONCLUSÃO	51
REFERÊNCIAS.....	54

INTRODUÇÃO

A regulação da interferência do poder econômico na política não é uma preocupação recente em nossa democracia. Desde o início da vida política brasileira há regulações que tratam de questões econômicas, seja criando restrições censitárias – existentes até a primeira república – seja proibindo abusos. O combate à corrupção eleitoral, pode-se notar, é pauta no debate político e nas casas legislativas desde que existem eleições.

A grande quantidade de propostas em trâmite nas casas legislativas que visam mudar a forma como se dá o financiamento da política e a eterna discussão sobre a reforma eleitoral, revelam, entre tantas coisas, a continuidade da insatisfação com a interferência de interesses externos nas decisões de ordem pública. Essa preocupação parece ser legítima considerando a existência frequente de coincidências infelizes entre financiadores de campanhas e posteriores contratantes com o poder público e os escândalos de corrupção constantemente noticiados.

No combate à corrupção eleitoral e ao abuso do poder econômico, os projetos de lei apresentados pelos parlamentares apontam em suas exposições de motivos – numa irônica confissão, ou num exercício de auto crítica da própria atuação – dois grandes culpados: os altos custos das campanhas e a possibilidade de doações privadas ou de pessoas jurídicas.¹

Embora a história revele que em momentos nos quais os custos de campanha eram menores e pessoas jurídicas eram proibidas de doar a corrupção eleitoral existia da mesma forma, não se pode ignorar que o elevado custo das candidaturas e a transparência das fontes doadoras são, de fato, um problema a ser resolvido.

Estes dois pontos se mostram como problemas centrais, que exigem soluções efetivas e urgentes com relação controle das fontes doadoras e dos gastos efetuados posteriormente, sendo necessário criar mecanismos que impeçam que a doação para

¹ Todas as propostas relativas ao financiamento de campanhas serão analisadas e tratadas no capítulo 3 deste trabalho.

campanhas e partidos ultrapasse os limites da liberdade de expressão política e se torne uma moeda de troca de favores e que os gastos cada vez maiores em campanhas não tornem as eleições um produto comercializável.

O financiamento público exclusivo de campanhas é, muitas vezes, apontado como a grande solução para todos os problemas. Poucas propostas, contudo, falam do financiamento dos partidos, ignorando o fato de que fora do período eleitoral os partidos também recebem doações.

Ainda, a importância que é dada ao debate sobre o financiamento é inversamente proporcional à dedicação sobre a discussão a respeito da divisão do fundo partidário. O qual, talvez, seja o grande nóculo a ser repensado em nosso sistema eleitoral.

A escolha da forma de financiamento da política deve ser precedida de uma discussão séria sobre a efetividade prática do modelo que se pretende adotar e, principalmente, acerca de sua viabilidade jurídica.

Importante, portanto, analisar a proposta de adoção do financiamento público exclusivo de campanhas e partidos, com base nos princípios constitucionais basilares de nossa democracia, apontando sua adequação e viabilidade, na tentativa de apresentar argumentos válidos que permitam uma reflexão adequada sobre os possíveis caminhos que levam a efetivação democrática.

1 OS PARTIDOS POLÍTICOS

A representação política é a principal forma de exercício da democracia na contemporaneidade. Os partidos políticos surgiram justamente na tentativa de organizar a representação política, se apresentam como forma de possibilitar uma participação mais ativa do cidadão na vida política e representam – ou deveriam representar – as diversas ideologias, opiniões, vontades e anseios da população. A institucionalização dos partidos permitiu a instrumentalização das eleições e das garantias eleitorais.

No início do século XX, Hans Kelsen formulou um modelo chamado “Estado de Partidos”, por acreditar que fosse impossível a prática democrática sem a existência dos partidos políticos.² Dentro deste modelo kelseniano, o representante eleito tem sua atuação delineada pelas diretrizes do partido ao qual se filiou, considerando que o eleitor, ao votar, deposita naquele candidato a confiança e a esperança de que execute o programa partidário com o qual ambos manifestaram a concordância – o candidato ao se filiar e o eleitor ao votar.

A concepção de um Estado de Partidos pode ser tida como adequada em uma sociedade em que os indivíduos se reconhecem como pertencentes a determinados grupos sociais e onde, cumulativamente, os partidos políticos se identifiquem ideologicamente. Ainda que isto seja bastante questionável na atualidade, os partidos mantêm sua importância nas Constituições e diplomas normativos, acentuadamente naqueles que se referem a programas partidários e lhes concedem monopólio na apresentação de candidatos a cargos eletivos. Também esta visão se reflete na escolha de sistemas de representação proporcional, que tendem a promover um reflexo da sociedade no parlamento, fundado na possibilidade de identificar socialmente as forças ideológicas a partir do resultado eleitoral.

No sistema brasileiro a filiação partidária é condição de elegibilidade. Não é, contudo, condição para o exercício do mandato. Veja-se, ainda, que os partidos políticos detêm o monopólio para a apresentação de candidaturas no Brasil desde

² “Só a ilusão ou a hipocrisia pode acreditar que a democracia seja possível sem partidos políticos.” (KELSEN, Hans. *A Democracia*. 2^a ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2000. p. 40.)

1945. Não parece possível, no entanto, falar em uma democracia de partidos no Brasil, sendo mais apropriada a referência a uma democracia com partidos.³

De qualquer forma, mesmo em uma democracia com partidos as agremiações políticas ocupam papel de destaque, de forma que todo debate sobre a efetivação democrática deve, necessariamente, ser precedido de uma compreensão clara da estrutura e funcionamento dos Partidos em nosso cenário político.

1.1 Tratamento constitucional

O tratamento constitucional dos Partidos Políticos iniciou somente com a Constituição de 1946. Antes disso as constituições brasileiras eram silentes em relação às agremiações partidárias e, muitas vezes, dificultavam sua criação.

No começo do Império os chamados Partidos Políticos estavam, na verdade, conceitualmente mais próximos de associações políticas – grupos de opinião formados por pessoas que compartilham um ponto de vista político, sem organização – ainda que fossem chamados de partidos.⁴ Na Primeira República estas associações foram extintas, excetuando o Partido Republicano, pois não apenas não eram tidas como importantes para o sistema de representação, como havia uma forte repressão de qualquer organização política contrária aqueles que detinham o poder político na época.⁵

Assim, tanto a Constituição do Império de 1824, como a Constituição da República de 1891, não tratavam diretamente dos Partidos Políticos e, ainda, tentavam dificultar sua criação.⁶

³ Sobre o tema: LEITE, Cassio Prudente Vieira. Estado de partidos e Estado com partidos: considerações sobre as nuances do sistema partidário brasileiro e seus reflexos sobre a representação política. In: Revista Brasileira de Direito Eleitoral. Ano 3, n. 5. Jul/Dez 2011. p. 13 - 40.

⁴ SILVA, José Nepomuceno da. *As alianças e as coligações partidárias*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 59.

⁵ MEZZAROBBA, Orides. *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2004. p. 189 - 197.

⁶ Orides Mezzaroba aponta que na Constituição de 1824 “A restrição ao direito de sufrágio mediante critérios econômicos (art. 92 e 94); o cerceamento da liberdade de consciência (art. 5º); a obrigatoriedade de os representantes professarem a religião do Estado (art 95, III); e a introdução do

Virgílio Afonso da Silva coloca o Código Eleitoral de 1932 como marco do nascimento jurídico dos Partidos Políticos no Brasil.⁷ Promulgado no governo de Getúlio Vargas, o Código Eleitoral reconheceu a existência jurídica e regulou o funcionamento dos Partidos Políticos. Contudo, a existência de um tratamento infraconstitucional não melhorou a visível descrença que existia em relação as agremiações políticas. Apesar da quantidade de legendas partidárias que surgiram neste período⁸ a Assembleia Constituinte de 1933 decidiu por recepcionar os Partidos apenas como correntes de opinião, e não como instituições organizadas⁹. Ainda em 1932 foi criada a Justiça Eleitoral e instituído o voto feminino. A Constituição promulgada em 1934 incorporou esses avanços democráticos e nela a idade para capacidade eleitoral reduziu de 21 para 18 anos.

Contudo, no Estado Novo, em 1937, a Justiça Eleitoral foi suprimida e todas as legendas que surgiram até ali foram completamente extintas pelo Decreto-Lei nº 37 de 02 de dezembro de 1937¹⁰. A Constituição do Estado Novo trazia regras que impossibilitavam absolutamente a reorganização dos Partidos extintos.¹¹

Poder Moderador (art. 98) foram dispositivos constitucionais determinantes para a exclusão da possibilidade de criação de organizações partidárias sólidas e independentes.” (MEZZAROBBA, Orides. *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2004. p. 190.)

⁷ SILVA, Virgílio Afonso da. *Partidos e reforma política*. Revista Brasileira de Direito Público, v. 11, p. 9-19, 2005. p. 11.

⁸ “Neste período, várias legendas surgiram, dentre as quais o Partido Progressista, na Paraíba; o Partido Social Nacionalista e o Progressista, em Minas Gerais; o Partido Nacional, em Alagoas; o Partido Nacionalista, no Rio Grande do Norte; o Partido Socialista Brasileiro, ressuscitado em São Paulo; o Partido Nacional Socialista, no Piauí; o Partido Popular, no Rio Grande do Norte; o Partido Popular Radical, no Rio de Janeiro; o Partido Liberal, no Paraná, o Partido Liberal, em Santa Catarina; o Partido Liberal, no Pará; o Partido Liberal, no Mato Grosso; o Partido Republicano Social, em Pernambuco; além de cinco outros Partidos Sociais Democráticos, nos Estados do Ceará, de Pernambuco, da Bahia, do Espírito Santo e do Paraná.” (SILVA, José Nepomuceno da. *As alianças e as coligações partidárias*. Ob. cit. p. 71-72.)

⁹ MEZZAROBBA, Orides. *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*. Op. cit. ,p. 198 - 203.

¹⁰ “O Presidente da Republica, usando da attribuição que lhe confere o artigo 180, da constituição: Considerando que, ao promulgar-se a constituição em vigor, se teve em vista, além de outros objectivos, instituir um regimen e paz social e de acção politica construtiva: Considerando que o systema eleitoral então vigente, inadequado ás condições de character juridico e formal, fomentava a proliferação de partidos, com o fito unico e exclusivo de dar ás candidaturas e cargos efectivos apparencia de legitimidade: Considerando que a multiplicidade de arregimentações partidarias, com objectivos meramente eleitoraes, ao inves de actuar como factor de esciarcimento e disciplina da opinião, serviu para criar uma atmospheria de excitação e desassocego permanentes, nocivos á tranquillidade publica e sem correspondencia nos reaes sentimentos do povo brasileiro; Considerando, além disso, que os partidos politicos até então existentes não possuiam conteudo programmatico nacional ou esposavam ideologias e doutrinas contrarias aos postulados do novo regime,

Com o retorno ao Estado de Direito em 1946, surgiram novos partidos – e foram organizados partidos de âmbito nacional.¹² Na Constituição de 1946 surgiram as primeiras regulamentações constitucionais sobre os partidos políticos, dando contornos para o surgimento de uma política partidária moderna, e de um ambiente próprio para um sistema partidário dinâmico e competitivo¹³. Neste texto constitucional, vedou-se a criação, registro e funcionamento de Partido ou associação que contrariasse alguns princípios, como o regime democrático, a pluralidade partidária e os direitos fundamentais.¹⁴ Além disso, foi incluída a exigência de caráter nacional para os Partidos Políticos, o que se mantém até hoje e tem como objetivo evitar a estadualização da política nacional, que implicava na defesa de interesses parciais da sociedade, de forma que o partido seria um ente de ressonância de interesses locais e

pretendendo a transformação radical da ordem social, alterando a estrutura e ameaçando as tradições do povo brasileiro, em desacordo com as circunstâncias reais da sociedade política e civil: Considerando que o novo regime, fundado em nome da Nação para atender às suas aspirações e necessidades, deve estar em contacto directo com o povo, sobreposto às lutas partidárias de qualquer ordem, independentemente da consulta de agrupamentos, partidos ou organizações, ostensiva ou disfarçadamente destinados à conquista do poder público.

Decreta;

Artigo 1.º - Ficam dissolvidos, nesta data, todos os partidos políticos.

(...)

Orides Mezzaroba coloca que o texto constitucional de 1937 previa “até pena de morte: a) a quem tentasse submeter o território da Nação ou parte dele à Soberania de Estado estrangeiro; b) a quem tentasse, com auxílio ou subsídio de Estado estrangeiro ou organização de caráter internacional, contra a unidade da Nação, procurando desmembrar o território sujeito à sua Soberania; c) a quem tentasse com auxílio ou subsídio de Estado estrangeiro ou organização de caráter internacional, a mudança da ordem política ou social estabelecida na Constituição; e, por fim, d) a quem tentasse subverter por meios violentos a ordem política e social, com o fim de apoderar-se do Estado para estabelecer a ditadura de uma classe social. Ainda, segundo o art. 122, nº 9, da Constituição de 1937, ficava estabelecida a liberdade de associação, desde que os seus fins não fossem contrários à lei e aos bons costumes. E, por fim, conforme dispunha o art. 122, nº15, todo cidadão teria o direito de manifestar o seu pensamento, oralmente, por escrito, impresso ou por imagens, desde que atendesse às condições e aos limites da lei. Naturalmente que tais condições e limites seriam estabelecidos a partir dos interesses do próprio governo do Estado Novo”. (MEZZAROBA, Orides. *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*. Op. cit. ,p. 204.)

¹² David Fleischer coloca que apenas três partidos (PSD, UDN e PTB) contavam de fato com abrangência nacional, no período de 1945 a 1965, no entanto, além destes três partidos existiam ainda mais dez no cenário político nacional. (FLEISCHER, David. *Os partidos políticos*. In: Lúcia Avelar e Antônio Octávio Cintra (org.), *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007. p. 304.)

¹³ AIETA, Vânia Siciliano. *Partidos Políticos*. Estudos em homenagem ao Prof. Siqueira Castro. Tomo IV. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2006. p. 81.

¹⁴ Art. 141 – “§ 13 – É vedada a organização, o registro ou funcionamento de qualquer Partido Político ou associação, cujo programa contrarie o regime democrático, baseado na pluralidade dos Partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem.”

não um grupo focado na construção de um projeto político nacional, como ocorria na Primeira República.¹⁵

Estas exigências constitucionais, no entanto, não representaram verdadeiramente novidades no ordenamento jurídico, pois já haviam sido reguladas por Decretos-Lei anteriores à Constituição¹⁶. O Decreto-Lei nº 7.586/45 estabeleceu, entre outras coisas, que os candidatos só poderiam disputar eleições se estivessem em Partido, aliança ou coligação partidária. Por outro lado, possibilitava que em pleitos majoritários o candidato se inscrevesse em legendas diferentes e concorresse em mais de uma unidade federativa.¹⁷

Em 1965, após o golpe militar, foi editada a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 4.740/65), que trazia regras para impedir a formação de novos partidos e reduzir a quantidade de agremiações já registradas.¹⁸ Em 1966 ocorreu a dissolução de todos os Partidos Políticos e foi imposto um bipartidarismo, com a criação da ARENA (Aliança Renovadora Nacional) e do MDB (Movimento Democrático Brasileiro). Nesta mesma toada veio o texto constitucional de 1967 e, com o Ato Institucional nº 5, em 1968, a criação de novas organizações partidárias ficou definitivamente inviável, uma vez que era muito fácil que qualquer novo partido fosse considerado contrário à “Revolução” e os direitos políticos de seus integrantes fossem suspensos.¹⁹

¹⁵ SILVA, Virgílio Afonso da. *Partidos e reforma política*. Op. cit., p. 11.

¹⁶ O Decreto-Lei nº 7586/1945 regulava a organização e funcionamento dos Partidos Políticos em todo o país, determinava a necessidade de os partidos terem atuação em âmbito nacional, definiu a personalidade jurídica registrada de acordo com o Código Civil, as hipóteses de cancelamento dos partidos e determinou a impossibilidade de candidatura sem filiação. O Decreto-Lei nº 9258/46 reafirmou os princípios do decreto anterior e apresentou, como inovação, a proibição de recebimento de recursos estrangeiros.

¹⁷ Art. 39. Somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos ou alianças de partidos. Art. 42. Não é permitido ao candidato figurar em mais de uma legenda, senão quando assim fôr requerido por dois ou mais partidos, em petição conjunta.

¹⁸ “Por essa Lei, perderiam o registro is Partidos que não possuíssem doze deputados federais eleitos por, no mínimo, sete Estados (art. 47, II), ou aqueles Partidos que não obtivessem votação, em eleições gerais para a Câmara Federal, no mínimo de três por cento do eleitorado nacional, distribuídos em onze ou mais Estados (art. 47, III).” (MEZZAROBBA, Orides. *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*. Op. cit., p. 213.)

¹⁹ Art. 4º - No interesse de preservar a Revolução, o Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, e sem as limitações previstas na Constituição, poderá suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais.

O caráter autoritário do AI-5 foi incorporado pela Emenda Constitucional nº 1 de 1969 que, embora tenha sido menos rígida em alguns pontos - como na retirada da exigência de apoio de número mínimo de parlamentares para a criação de novos partidos – foi mais dura em outros, como na inclusão da Fidelidade Partidária no ordenamento jurídico nacional, determinando a perda do mandato parlamentar para os representantes que contrariassem as diretrizes partidárias ou deixassem a legenda pela qual foram eleitos.²⁰

Em 1977, diante da manifesta insatisfação popular decorrente da ausência do prometido desenvolvimento e do evidente enfraquecimento do regime, o Governo Militar decidiu, mais uma vez, acabar com as organizações partidárias existentes e acabar com o bipartidarismo permitindo a criação de novos partidos, possibilitando assim uma certa participação política. Esta abertura política, no entanto, era controlada de forma estratégica, o processo ocorre guiado pela elite dominante.²¹

Na constituinte de 1987 o papel dos Partidos Políticos na democracia foi muito discutido. Havia considerável dificuldade em compreender qual seria a verdadeira função dos Partidos no contexto político da época.²² As discussões da Assembleia Constituinte resultaram na expectativa de um ambiente de plena liberdade partidária e plena liberdade de atuação parlamentar. Parte deste cenário de ampla liberdade, no entanto, está sendo tolhido pela legislação infraconstitucional e pelos recentes posicionamentos dos tribunais pátrios.

O capítulo constitucional sobre os Partidos Políticos limita-se ao art. 17 da Constituição Federal²³. Este artigo trata da criação dos Partidos, bem como apresenta

²⁰ SILVA, José Nepomuceno da. *As alianças e as coligações partidárias*. Op. cit., p. 95.

²¹ SALGADO, Eneida Desiree. *Constituição e Democracia*. Tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: Vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro. Belo Horizonte: Fórum. 2007. p. 89 - 90.

²² MEZZAROBBA, Orides. *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*. Op. cit., p. 231 - 234.

²³ Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

I - caráter nacional;

II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

princípios que devem ser observados, procedimentos obrigatórios e vedações. O texto constitucional assegura a livre criação, fusão, incorporação e extinção dos Partidos e apresenta também garantias de organização e funcionamento próprio. Essa combinação de liberdades e garantias revela um texto constitucional “liberalizante”, como nunca antes se viu na história da política partidária brasileira²⁴.

Ao lado da autonomia para definição de estrutura interna, organização e funcionamento, da garantia de personalidade jurídica, do direito aos recursos do fundo partidário e do acesso gratuito ao rádio e à televisão, há também certa quantia de limitações impostas aos partidos. A criação e funcionamento dos Partidos deve respeitar a soberania nacional, os direitos fundamentais da pessoa humana, o regime democrático, o pluripartidarismo, devem observar o caráter nacional e prestar contas à Justiça Eleitoral. É vedada ainda a organização paramilitar e o recebimento de recursos estrangeiros.²⁵

A exigência do caráter nacional dos partidos políticos levou, por certo tempo, a uma interpretação que impunha a chamada verticalização das coligações, que determinava a repetição em âmbito estadual e municipal das coligações partidárias firmadas na esfera federal.²⁶ Este posicionamento do Tribunal Superior Eleitoral foi

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 52, de 2006)

§ 2º - Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 3º - Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.

§ 4º - É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar.

²⁴ MEZZAROBBA, Orides. *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*. Op. Cit. p.240 - 242.

²⁵ Orides Mezzaroba coloca que “em hipótese alguma a vida do Partido poderá sofrer interferência externa do Estado, com o objetivo de controlá-los ou, até mesmo, de extingui-los. Entretanto, em função da preservação do regime democrático, a própria Constituição impõe aos Partidos o chamado controle ideológico: a obediência de alguns princípios constitucionais básicos (...).” (MEZZAROBBA, Orides. *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p.241)

²⁶ Em decorrência de uma consulta realizada em agosto de 2001 o TSE expediu a Resolução 21.002/2002: Consulta. Coligações. Os partidos políticos que ajustarem coligação para eleição de presidente da República não poderão formar coligações para eleição de governador de estado ou Distrito Federal, senador, deputado federal e deputado estadual ou distrital com outros partidos políticos que tenham, isoladamente ou em aliança diversa, lançado candidato à eleição presidencial. Consulta respondida negativamente”.

confirmado em diversas outras consultas, contudo, em março de 2006, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 52 que reformulou a redação do artigo 17, parágrafo 1º, garantindo a autonomia partidária para a escolha das coligações sem exigir a vinculação entre as candidaturas nacionais, estaduais e municipais.²⁷

A posição central definida para os Partidos Políticos pela Constituição de 1988 é bastante questionável. A filiação partidária é condição de elegibilidade para todos aqueles que pretendem exercer cargo público eletivo, de acordo com o inciso V, parágrafo 3º, do artigo 14 da Constituição Federal. Condicionando a elegibilidade (direito político e fundamental) à obrigatoriedade de associação, o que soa contraditório com o próprio texto que coloca a liberdade de associação – e de não associação – como plena.²⁸ De forma que, como já dito, parece mais adequada a interpretação constitucional que coloca os partidos como elemento necessário, instrumental, para a democracia, mas não como condição para exercício do mandato.

O protagonismo dos partidos políticos geralmente é pensado a partir da necessidade de operacionalização da democracia de massas e é tratado por diversos doutrinadores, mas nem sempre de maneira positiva.²⁹ Houve um tempo em que era possível pensar em um partido não apenas como uma *societas*, mas como uma *universitas*, que representava uma visão de mundo e tinha como dever realiza-la não apenas com a conquista do poder político, mas também pela educação dos cidadãos.³⁰

Esse papel dos partidos políticos não chegou a ser exercido no sistema brasileiro. Como afirma Adhemar Ferreira Maciel, no Brasil “o partido político é uma

²⁷ Art. 17, §1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

²⁸ Art. 5º, XX - ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado;

²⁹ Georg Jellinek critica o domínio dos partidos, afirmando que os dirigentes partidários se mostram como donos do país, falseando as decisões da massa, formando uma oligarquia que persegue interesses mesquinhos (JELLINEK, Georg. *Reforma y mutación de la Constitución*. Tradução: Christian Förster. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991 [1906], p. 75-76).

³⁰ FIORAVANTI, Maurizio. *Costituzione e popolo sovrano*. La Costituzione italiana nella storia del costituzionalismo moderno. 2. ed. Bologna: Il Mulino, 2004.

dádiva da lei”: “o partido político foi dado pela lei; pela lei é alterado; pela lei já andou até sendo tirado...”.³¹

A principal função dos partidos políticos em nossa sociedade é de recrutamento e seleção de candidatos.³² Ainda que muitos doutrinadores observem um declínio da importância dos Partidos Políticos na atual conjuntura política - seja por sua ineficiência na intermediação das demandas sociais, pela distancia abismal entre o discurso e a prática da maioria das agremiações, ou ainda, pela constatação de que a consolidação democrática não depende, necessariamente, de um sistema partidário forte e institucionalizado³³ - os partidos políticos ainda detém o monopólio para a apresentação de candidaturas, o que confere a eles uma posição protagonista, ainda que de caráter instrumental, no sistema eleitoral.

1.2 Natureza jurídica

Existem diferentes visões doutrinárias a respeito da natureza jurídica dos Partidos Políticos. Orides Mezzaroba analisa a existência de ao menos três posições diferentes, uma que coloca os Partidos como órgãos do Estado, ou institucionalizados pela Constituição, concebendo-os como pessoa jurídica de Direito Público Interno, uma segunda que conceitua os Partidos Políticos como associação de direito privado, ou seja, mera associação de indivíduos, “que exerce função pública de relevância constitucional e democrática, cuja atividade é um exercício privado de funções públicas” e, por fim, um último posicionamento que não considera os Partidos como órgãos do Estado, “ainda que possam ser dotados de personalidade jurídica de Direito Público.”³⁴

Pietro Virga coloca que os partidos políticos podem ser vistos sob dois enfoques: como associação, união de pessoas estavelmente organizadas e

³¹ MACIEL, Adhemar Ferreira. Partidos políticos: propaganda eleitoral. *Revista de Direito Público*, São Paulo, n. 82, p. 174-178, abr./jun. 1987, p. 174-178

³² AIETA, Vânia Siciliano. *Partidos Políticos*. Estudos em homenagem ao Prof. Siqueira Castro. Op. Cit. p. 236.

³³ BAQUERO, Marcello. *A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina*. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2000. p. 151 - 157.

³⁴ MEZZAROBBA, Ordes. *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*. Op. Cit. p. 266

juridicamente vinculadas para a consecução de fins políticos e comuns, ou ainda como órgão do Estado, no que tange à sua característica de grupo eleitoral e grupo parlamentar”.³⁵

Konrad Hesse considera que os partidos políticos estão em uma posição intermediária entre órgãos estatais e associações privadas, de forma que os partidos possuem um “*status público singular*”.³⁶

J.J. Gomes Canotilho afirma que, ainda que já se tenha pretendido que partidos exercessem funções de um órgão constitucional, em decorrência de seu reconhecimento pelo texto constitucional e sua importância na formação da vontade política, não se pode confundir as organizações partidárias com “corporações de direito público”. Para o autor, os Partidos “situam-se no ponto nevrálgico de imbricação do poder do Estado juridicamente sancionado com o poder da sociedade politicamente legitimado” justamente por serem “elementos funcionais de uma ordem constitucional”.³⁷ Inserindo-se, assim, na segunda corrente apresentada acima.

José Afonso da Silva define os Partidos como “associação de pessoas para fins políticos comuns e de caráter permanente, no que se encontram os elementos básicos do conceito de instituição”. O autor rejeita qualquer caracterização dos Partidos como órgãos do Estado, pois “órgão, no sentido técnico, segundo a doutrina mais corrente, não tem personalidade jurídica, e menos ainda personalidade jurídica de direito privado”.³⁸ Como é o caso dos Partidos no ordenamento jurídico pátrio.

O artigo 17 da Constituição Federal, em seu parágrafo 2º, determina que os Partidos Políticos devem adquirir sua personalidade jurídica na forma da lei civil.³⁹ Assim, ficou consagrada a natureza jurídica de direito privado às agremiações

³⁵ VIRGA, Pietro. *Liberta giuridica e diritti fondamentali*, Milano: Giufrè, 1977, p. 245. Citado por: SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, 33. ed., São Paulo: Malheiros, 2010. p. 403.

³⁶ HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998. p. 149-150.

³⁷ CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional*. 6ª Ed. Coimbra: Almedina, 1993. p. 447-449.

³⁸ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 33ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 404

³⁹ § 2º - Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

partidárias brasileiras. Em respeito a ordem constitucional a Lei dos Partidos Políticos⁴⁰ e o Código Civil⁴¹ confirmam esta natureza dos Partidos.

Desta forma, foram afastadas as dúvidas e divergências acerca da natureza jurídica dos partidos políticos, consolidando-se a concepção destes como pessoas jurídicas de direito privado, como coloca José Afonso da Silva, confirmando que “se adquirem personalidade na forma de lei civil é porque são pessoas jurídicas de direito privado (...)”⁴²

A consolidação deste tratamento rompeu com a vinculação das organizações políticas com o Estado⁴³, uma vez que legislação anterior enquadrava as agremiações políticas como pessoas jurídicas de Direito Público interno, e os registros dos Partidos eram feitos diretamente no Tribunal Superior Eleitoral, sem necessidade de inscrição prévia⁴⁴.

Ao trazer essa inovação, a Constituição Federal teve como objetivo assegurar a autonomia política e impedir a interferência da Justiça Eleitoral na criação, organização e funcionamento dos Partidos Políticos⁴⁵.

O Partido Político deve, então, requerer registro junto ao Cartório Civil de Pessoas Jurídicas da Capital Federal e, após este procedimento, deve registrar seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral⁴⁶.

Importante destacar que o registro no TSE não significa que exista interferência do Estado na organização dos partidos, como ocorria antes, o registro serve apenas para a organização do processo eleitoral, divisão do fundo partidário e do tempo de antena, garantia da exclusividade da denominação, sigla e símbolos e

⁴⁰ Art. 1º O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal.

⁴¹ Art. 44. São pessoas jurídicas de direito privado: (...)V - os partidos políticos.

⁴² SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 33ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 404

⁴³ ZILIO, Rodrigo López. *Direito Eleitoral*. 3ª Ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012. p. 58.

⁴⁴ MEZZAROBBA, Orides. *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*. Op. Cit. p. 253.

⁴⁵ MEZZAROBBA, Orides. *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*. Op. Cit. p. 267.

⁴⁶ Lei nº 9096/95 - Art. 7º O partido político, após adquirir personalidade jurídica na forma da lei civil, registra seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral.

credenciamento de delegados perante órgãos da Justiça Eleitoral.⁴⁷ Trata-se também, de uma forma de controle “da adequação dos estatutos partidários aos princípios programáticos da Constituição a que estão submetidos”⁴⁸ Este controle, contudo, nunca foi colocado em prática, de forma que não há na história do Tribunal Superior Eleitoral nenhum indeferimento de registro de estatuto de partido político por inadequação aos princípios estabelecidos na Constituição Federal de 1988.

1.3 Acesso ao Fundo Partidário

Justamente por serem pessoas jurídicas de direito privado que exercem relevante função pública, a Constituição Federal prevê o acesso gratuito ao rádio e a televisão e a utilização de recursos do fundo partidário.⁴⁹

Gilmar Ferreira Mendes coloca que apesar de o surgimento dos partidos políticos tenha sido em 1831 pouco se sabe sobre como eram mantidos ou como eram financiadas as campanhas políticas. Apenas em 1965 a Lei nº 4.740 criou as primeiras regras de financiamento e criou o fundo especial de assistência financeira aos partidos políticos⁵⁰. A Lei nº 5.682 de 1971 revogou esta primeira lei, e a lei revogadora foi, então, substituída pela Lei nº 9.096 de 1995, ainda em vigor.

A Constituição de 1988 foi a primeira a trazer em seu texto o direito aos recursos do Fundo Partidário. A constitucionalização deste direito revela sua importância, uma vez que permite que os partidos se tornem mais autônomos e independentes, pois podem, ao menos em teoria, bancar sua campanha sem depender completamente do financiamento particular.⁵¹

⁴⁷ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 8ª Ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 90.

⁴⁸ MEZZARROBA, Orides. *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*. Op. Cit. p. 266.

⁴⁹ Art. 17, § 3º - Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.

⁵⁰ “O fundo era constituído das multas e penalidades aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas, dos recursos financeiros que lhes fossem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual, e de doações de particulares.” (MENDES, Gilmar Ferreira. COELHO, Inocêncio Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 920.)

⁵¹ MEZZARROBA, Orides. *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*. Op. Cit. p. 282.

A legislação vigente estabelece que o Fundo Partidário é formado por a) recursos provenientes de multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas; b) recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual; c) doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário; e d) dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995.⁵²

O artigo 41, incisos I e II da Lei dos Partidos Políticos, previa originalmente uma divisão do Fundo Partidário bastante desigual, 1% dos recursos do fundo era dividido igualmente entre todos os partidos, e os 99% restantes eram divididos (de forma proporcional, em relação aos votos obtidos na última eleição feral para a Câmara dos Deputados) entre os partidos que superassem a “cláusula de barreira” definida no artigo 13 da lei.⁵³

Com o julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 1351-3 e nº 1354-8, tanto a cláusula de desempenho do artigo 13, quanto a forma de divisão dos recursos do artigo 41, I e II, foram declarados inconstitucionais. O Supremo Tribunal Federal entendeu que esta forma de divisão impedia a igualdade de oportunidades entre os partidos e impossibilitava a existência de partidos que não cumprissem os requisitos do artigo 13. Em análise das receitas auferidas pelos Partidos Políticos em 2008 nota-se que, enquanto alguns partidos, como Partido dos Trabalhadores e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro, receberam mais de 25 milhões de reais

⁵² Lei nº 9096 /95 - Art. 38. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por:

I - multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas;

II - recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual;

III - doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário;

IV - dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995.

⁵³ Art. 13. Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles.

do fundo partidário, outros partidos, como o Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado e o Partido Social Liberal, receberam pouco mais de 14 mil reais e 127 mil reais, respectivamente.⁵⁴

Assim, após a decisão do STF foi incluído na Lei dos Partidos Políticos, pela Lei nº 11.459/2007, o artigo 41-A, que instituiu nova regra de divisão. Com a alteração, 5% do fundo passou a ser dividido em partes iguais entre todos os partidos com estatutos registrados no TSE, e 95% dividido de forma proporcional aos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.⁵⁵

O acesso ao Fundo Partidário, contudo, não é condicionado apenas ao registro do estatuto no Tribunal Superior Eleitoral, há uma série de requisitos legalmente impostos que devem ser cumpridos para que se possa fazer uso dos recursos públicos de financiamento. Há, antes de tudo, limitações a forma de aplicação do dinheiro. É possível usar os recursos na manutenção das sedes e serviços partidários, incluindo o pagamento de pessoal – desde que, neste caso, respeite um limite de 50% do total recebido – em propaganda; alistamento e campanhas; criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política (aplicando, neste caso, no mínimo 20% do total recebido); e na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres.⁵⁶

Para comprovar a aplicação devida das cotas recebidas, os partidos devem prestar contas à Justiça Eleitoral anualmente. A desaprovação das contas – ou a

⁵⁴ Os valores de distribuição do fundo partidário podem estar disponíveis em <<http://www.tse.jus.br/partidos/fundo-partidario>>. Data de Acesso: 16 de setembro de 2013.

⁵⁵ Art. 41-A. 5% (cinco por cento) do total do Fundo Partidário serão destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral e 95% (noventa e cinco por cento) do total do Fundo Partidário serão distribuídos a eles na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

⁵⁶ Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados:
I - na manutenção das sedes e serviços do partido, permitido o pagamento de pessoal, a qualquer título, observado neste último caso o limite máximo de 50% (cinquenta por cento) do total recebido;
II - na propaganda doutrinária e política;
III - no alistamento e campanhas eleitorais;
IV - na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, sendo esta aplicação de, no mínimo, vinte por cento do total recebido.
V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total.

ausência de prestação – leva à suspensão do repasse da parcela do Fundo Partidário a que teria direito pelo período de 01 a 12 meses.⁵⁷

A mesma sanção é aplicada para casos de recebimento de recursos com origem incerta, de doações que ultrapassam os limites legais ou de fontes vedadas.⁵⁸

Assim, fica claro que os critérios de divisão estabelecidos pela Lei nº 9096/95 são bastante desiguais e, mesmo com as alterações decorrentes das ADIs ADI nº 1351-3 e nº 1354-8, há um cenário de absoluto fortalecimento das grandes agremiações políticas e de aniquilamento dos Partidos menores.

⁵⁷ Art. 37. A falta de prestação de contas ou sua desaprovação total ou parcial implica a suspensão de novas cotas do Fundo Partidário e sujeita os responsáveis às penas da lei.

(...)

§ 3º A sanção de suspensão do repasse de novas quotas do Fundo Partidário, por desaprovação total ou parcial da prestação de contas de partido, deverá ser aplicada de forma proporcional e razoável, pelo período de 1 (um) mês a 12 (doze) meses, ou por meio do desconto, do valor a ser repassado, da importância apontada como irregular, não podendo ser aplicada a sanção de suspensão, caso a prestação de contas não seja julgada, pelo juízo ou tribunal competente, após 5 (cinco) anos de sua apresentação.

⁵⁸ Art. 36. Constatada a violação de normas legais ou estatutárias, ficará o partido sujeito às seguintes sanções:

I - no caso de recursos de origem não mencionada ou esclarecida, fica suspenso o recebimento das quotas do fundo partidário até que o esclarecimento seja aceito pela Justiça Eleitoral;

II - no caso de recebimento de recursos mencionados no art. 31, fica suspensa a participação no fundo partidário por um ano;

III - no caso de recebimento de doações cujo valor ultrapasse os limites previstos no art. 39, § 4º, fica suspensa por dois anos a participação no fundo partidário e será aplicada ao partido multa correspondente ao valor que exceder aos limites fixados.

2 O DINHEIRO NA POLÍTICA

A influência do dinheiro na política é tão antiga quanto a própria política. Walter Costa Porto apresenta exemplos do abuso de poder econômico pelos romanos que, para tentar garantir a lisura das eleições e afastar estes abusos, editaram muitos diplomas legais – as chamadas *leges de ambitus*. Apresenta também a prática inglesa, até meados do século XIX, de que os candidatos à Câmara dos Comuns comprassem os votos dos eleitores, de forma que as despesas de eleição chegavam a valores absurdos. A partir de 1832 a Inglaterra começou a criar regras e punições para corruptores e corrompidos, a fim de fortalecer a democracia. Os custos das eleições, no entanto, continuam extremamente altos.⁵⁹

No Brasil, até a Primeira República, existiam restrições censitárias aos votantes, de forma que o poder econômico não apenas influenciava nas escolhas políticas, mas também determinava quem era apto ou não para participar da tomada de decisões. Walter Costa Porto coloca que apesar do fim do voto censitário, a Constituição de 1891 determinou que não pudessem votar os mendigos, e na expressão “mendigos” estavam abarcados todos aqueles que não tinham teto nem renda e que, justamente por isso, eram considerados mais fáceis de corromper. Em 1916, contudo, voltou a existir a necessidade de comprovação de renda para o alistamento eleitoral, o objetivo da exigência era afastar do cenário político aqueles que não ganhavam para sua subsistência.⁶⁰

A história mostra, contudo, que a justificativa de que os prejudicados economicamente eram mais corrompíveis era apenas uma máscara para o real objetivo de “afastar das urnas os eleitores indesejáveis ao comando dos grupos oligárquicos”.⁶¹ Corruptores e corrompidos pelo poder econômico marcam as eleições desde o período colonial, quando as eleições eram apenas para juízes, vereadores e alguns oficiais. Marcam a história legislativa, também, as tentativas de impedir a corrupção eleitoral.

⁵⁹ PORTO, Walter Costa. *Dicionário do voto*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000. p. 18-19.

⁶⁰ PORTO, Walter Costa. *A mentirosa urna*. São Paulo: Martins Fontes, 2004. p. 57 - 61.

⁶¹ PORTO, Walter Costa. *A mentirosa urna*. São Paulo: Martins Fontes, 2004. p. 61.

Nas Ordenações Filipinas o cuidado em corrigir os abusos eram poucos, mas regimentos específicos para as eleições foram consideravelmente mais atentos em proibir o suborno e o pedido de votos. O Código Criminal do Império havia os “crimes contra o livre gozo e exercício dos Direitos Políticos dos Cidadãos”, entre os quais estava a compra de votos.⁶² Diversos outros textos legais trataram do suborno eleitoral ou compra de votos, ainda que de forma superficial.⁶³

A criação da Justiça Eleitoral foi bastante relevante para tornar as eleições mais transparentes, pois havia, então, um órgão responsável por organizar o alistamento, as eleições, a apuração dos votos e a proclamação dos eleitos.⁶⁴

Com o Código Eleitoral em 1932 a matéria começou a ser tratada de forma mais direta,⁶⁵ mantendo-se a punição por “oferecer, prometer, solicitar, exigir ou receber dinheiro, dádiva ou qualquer outra vantagem, para obter ou dar voto, ou para conseguir abstenção ou para abster-se do voto” também no Código Eleitoral de 1950⁶⁶ e, com redação um pouco diferente, no Código eleitoral de 1965,⁶⁷ ainda vigente em 2013.

A Emenda Constitucional n.º 14 de 1965 tratou expressamente do abuso do poder econômico e em seu artigo 2º permitiu o estabelecimento de novas

⁶² TÍTULO III - Dos crimes contra o livre gozo, e exercício dos Direitos Políticos dos Cidadãos. (...) Art. 101. Solicitar, usando de promessas de recompensa, ou de ameaças de algum mal, para que as Eleições para Senadores, Deputados, Eleitores, Membros dos Conselhos Geraes, ou das Camaras Municipaes, Juizes de Paz, e quaesquer outros empregados electivos, recaiam, ou deixem de recahir em determinadas pessoas, ou para esse fim comprar ou vender votos. Penas - de prisão por tres a nove mezes, e de multa correspondente á metade do tempo; bem assim da perda do emprego, se delle se tiver servido para commetter o crime.(...)

⁶³ PORTO, Walter Costa. *Dicionário do voto*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000. p. 19 – 21.

⁶⁴ NICOLAU, Jairo. *História do Voto no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2002. p. 39.

⁶⁵ Art. 107. São delitos eleitorais: (...) § 21 Oferecer, prometer, solicitar, exigir ou receber dinheiro, dádiva ou qualquer vantagem, para obter ou dar voto, ou para conseguir abstenção, ou para abster-se de voto: Pena – seis meses a dois anos de prisão

celular.

⁶⁶ Art. 175. São infrações penais: (...)20 – Oferecer, prometer, solicitar ou receber dinheiro, dádiva ou qualquer vantagem, para obter ou dar voto e para conseguir ou prometer abstenção: Pena – detenção de seis meses a dois anos.

⁶⁷ Art. 299. Dar, oferecer, prometer, solicitar ou receber, para si ou para outrem, dinheiro, dádiva, ou qualquer outra vantagem, para obter ou dar voto e para conseguir ou prometer abstenção, ainda que a oferta não seja aceita: Pena - reclusão até quatro anos e pagamento de cinco a quinze dias-multa.

inelegibilidades por lei especial desde que fundadas na necessidade de preservar “a lisura e normalidade das eleições contra o abuso do poder econômico e uso indevido da influência de exercício de cargos ou funções públicas.”

O artigo 237 do Código Eleitoral também é expresso ao determinar que “A interferência do poder econômico e o desvio ou abuso do poder de autoridade, em desfavor da liberdade do voto, serão coibidos e punidos.”

A atual Constituição brasileira, desde sua promulgação em 1988 prevê no seu artigo 14 a necessidade de proteção da normalidade e legitimidade das eleições contra o abuso do poder econômico. No mesmo sentido veio a Lei Complementar nº 64/90.

Importante notar que o uso do poder econômico, desde que para fins lícitos, é permitido pelo ordenamento jurídico, uma vez que não há sua proibição, mas sua regulação. O que se busca combater é o abuso da influência do dinheiro no pleito, de forma que o poder econômico não seja usado para criar obstáculos intransponíveis entre candidatos, ou que seja destinado a corromper o eleitorado ou, ainda, que o elevado custo das campanhas não seja motivo para que as fontes financiadoras troquem seu apoio por vantagens.⁶⁸

2.1 A busca pela máxima igualdade na disputa.

A influência do poder econômico é um problema ainda sem solução nas democracias. Como se viu, o uso do poder econômico não é proibido pelo legislador, apenas regulado para que o uso não se torne abuso. A tentativa de proibir a interferência excessiva do capital no processo eleitoral está diretamente relacionada com a busca pela máxima igualdade na disputa. A igualdade entre os candidatos é necessária para que o voto formado seja livre de vícios e não seja moldado por motivos alheios as razões públicas.

⁶⁸ SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios Constitucionais Eleitorais*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 209.

O maior problema na aplicação da norma que proíbe o abuso de poder econômico está na ausência de definição daquilo que caracteriza o abuso. O poder econômico é tido como um dado estrutural do ordenamento jurídico brasileiro.⁶⁹ Por ser um dado estrutural o tema do poder econômico não aparece apenas na arena eleitoral, mas também no capítulo da ordem econômica da Constituição.⁷⁰ Assim, na busca por uma definição é imperioso que se dê um tratamento uniforme para o abuso no direito eleitoral e o tratado no capítulo sobre a ordem econômica. Essa uniformidade parece possível com a ideia apresentada por Sérgio Varella Bruna, que afirma que o exercício do poder econômico é legítimo quando não é conflitante com os valores maiores da ordem econômica e com os objetivos por ela visados. Assim, não é admissível o exercício do poder econômico que coloque obstáculos ao desenvolvimento social e a busca de ideais de justiça social.⁷¹

De forma mais específica no direito eleitoral, pode-se afirmar que o abuso do poder econômico se dá quando o capital aparece não apenas como necessário para a estruturação das campanhas, mas quando a disputa política pela confiança do eleitorado dá lugar a um negócio com contraprestação pecuniária, ou ainda, quando mesmo dentro do uso tido como permitido e necessário há um desequilíbrio muito grande entre partidos e candidatos, ou seja, quando o capital – e não as propostas – passa a ser o elemento diferenciador entre candidatos. Isso ocorre quando o ato visa fim diverso do estabelecido pela norma – quando um candidato gasta valores exorbitantes, muito acima dos valores gastos pelos concorrentes, mas ainda dentro do limite estabelecido pelo partido, por exemplo. De forma que o abuso pode ser caracterizado sempre que há contrariedade ao interesse geral e ao equilíbrio da relação de equidade na disputa.⁷²

⁶⁹ SALGADO, Eneida Desiree. Abuso do poder econômico e financiamento das campanhas eleitorais. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 7, n. 53, 1 jan. 2002. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/2525>>. Acesso em: 19 jul. 2013.

⁷⁰ Art. 173 - § 4º A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.

⁷¹ BRUNA, Sérgio Varella. *O poder econômico e a conceituação do abuso em seu exercício*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. p. 147.

⁷² LIMA, Sídia Maria Porto. *Prestação de contas e financiamento de campanhas eleitorais*. Curitiba: Juruá, 2008. p. 40 – 41.

Quando o voto é tratado como produto possível de ser negociado e a campanha eleitoral como espaço para exposição de grandes e caras produções de *marketing*, o candidato com maior poder econômico se destaca pela possibilidade de fazer “maiores ofertas” e “melhores shows”, de forma que as elites políticas que, historicamente, são também as elites econômicas de nosso país, tendem a permanecer no poder.

Ocorre um desvirtuamento da luta eleitoral que, mantendo o único objetivo de conquista política, é protagonizada por conglomerados políticos, econômicos, sociais e culturais, congregados pelo poder econômico. A disputa que deveria se dar entre partidos e candidatos passa a ser engrenada por estruturas empresariais.⁷³ A configuração do abuso de poder econômico é evidentemente nociva para o processo democrático, uma vez que vai contra a isonomia entre os candidatos, impedindo que concorram em condições iguais.⁷⁴

O princípio da igualdade de oportunidades na disputa eleitoral, tratado por Óscar Sánchez Muñoz, busca combater esta forma de domínio político pelo capital. Para o autor, é evidente que os candidatos com mais recursos podem dispor de uma atividade publicitária mais intensa, uma vez que o custo para produção de algumas formas publicitárias é bastante elevado. No entanto, o legislador define que a superioridade econômica não deve ser fator relevante e determinante na disputa eleitoral, capaz de atentar contra a máxima igualdade na disputa, e por isso impõe uma série de restrições ao uso do dinheiro nas campanhas. Assim, existem diversas normas voltadas justamente para limitar a utilização dos recursos pelos candidatos. Coloca ainda que as limitações mais comuns nos países democráticos são a limitação temporal das campanhas, os limites de gastos eleitorais e, por fim, os limites relacionados as doações para as campanhas dos candidatos.⁷⁵

⁷³ RIBEIRO, *Abuso de Poder no Direito Eleitoral*. Rio de Janeiro : Forense, 1998. p. 52 – 54.

⁷⁴ SANTOS, Fernando Muniz. Abuso de poder econômico eleitoral: por uma definição complexiva desse instituto. In: DEMETERCO NETO, Antenor. *O Abuso nas Eleições - A conquista ilícita de mandato eletivo*. São Paulo: Quartier Latin, 2008. p. 34 – 58.

⁷⁵ SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar. *La Igualdad de oportunidades em las competiciones electorales*. Madrid: Centro de estudios políticos y constitucionales, 2007. p. 77 - 79.

No julgamento do Recurso Especial nº 28.3387/GO (cuja decisão foi publicada no Diário da Justiça de 4 de fevereiro de 2008) o Ministro Carlos Ayres Britto afirmou que o abuso do poder econômico implica no “desequilíbrio nos meios conducentes à obtenção da preferência do eleitorado, bem como conspurca a legitimidade e normalidade do pleito”.⁷⁶

A Constituição brasileira apresenta este comando de máxima igualdade entre os candidatos, de forma que o controle estatal na regulamentação das contribuições e dos gastos é absolutamente legítima. Há uma preocupação de que todos os grupos tenham oportunidade plena de participação no debate público, e também de que tenham independência de interesses que possam, de alguma forma, prejudicar sua atuação pela busca do bem comum.⁷⁷

Ainda, mesmo que existam há algum tempo diversas normas regulando o abuso do poder econômico, por um certo período a simples constatação do abuso era insuficiente para ensejar punição, a jurisprudência dominante entendia que era necessário ser comprovada também a potencialidade lesiva do ato. O Ministro Fernando Neves, no julgamento do Recurso Ordinário nº 752/ES afirmou que para que o abuso de poder seja configurado não é necessária a comprovação de nexo de causalidade, ou seja, de que o candidato foi eleito em decorrência do abuso, mas sim “que fique demonstrado que as práticas irregulares teriam capacidade ou potencial para influenciar o eleitorado, o que torna ilegítimo o resultado do pleito.”⁷⁸

Com a Lei Complementar nº 135 ficou estabelecido que “para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam”.⁷⁹ Se antes a análise da potencialidade de influir no resultado ficava a critério do julgador, agora o julgador deve analisar a gravidade das circunstâncias. Ambos os critérios são subjetivos

⁷⁶ RE nº 28.3387/GO - DJ de 4 de fevereiro de 2008. Rel. Min. Carlos Ayres Britto

⁷⁷ SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios Constitucionais Eleitorais*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 210 - 212.

⁷⁸ Recurso Ordinário nº 752/ES – Rel. Min. Fernando Neves.

⁷⁹ Art. 22, inciso XVI.

e devem ser analisados de acordo com o caso concreto, evitando que se configure o abuso de poder por fatos irrelevantes e sem repercussão social.

A interpretação sobre a gravidade das circunstâncias deve ter como foco a normalidade e a legitimidade das eleições, sem se afastar da “regra de ouro do Estado Democrático, qual seja a origem popular do poder”⁸⁰. Deve-se buscar, sempre, a proteção da autenticidade do escrutínio, afastando escolhas viciadas pelos abusos.⁸¹

2.2 Abuso do poder econômico

O Código Eleitoral, em seu artigo 222 determina que a votação viciada por interferência do poder econômico é inválida. No direito eleitoral os abusos do poder econômico ocorrem, principalmente, pelo fornecimento de bens e serviços, pela arrecadação em fontes vedadas e irregularidades na prestação de contas. Os candidatos, não raras vezes, ultrapassam os limites legais e maculam o pleito de forma irreparável, pois mesmo que sejam aplicadas as sanções devidas como punição do candidato que cometeu o ilícito, é quase impossível anular a influência que o ato exerceu no eleitorado.

A apuração e punição do abuso de poder econômico se dá pela ação de investigação judicial eleitoral, pela ação de impugnação de mandato eletivo e, ainda, pelo recurso contra a diplomação. Pode-se afirmar também que as representações por captação ilícita de sufrágio, bem como a ação por captação ou gasto ilícito de recursos para fins eleitorais, ou a representação por excesso de doação, são também formas de, indiretamente, punir o abuso do poder econômico.

A ação de investigação judicial eleitoral está prevista nos artigos 22 e seguintes da Lei Complementar nº 64/90 que dá eficácia ao previsto no artigo 14, § 9º

⁸⁰ COELHO, Marcus Vinicius Furtado. A gravidade das circunstâncias no abuso de poder eleitoral. IN: ROLLEMBERG, Gabriela. DIAS, Joelson. KUFA, Karina. *Aspectos polêmicos e atuais no direito eleitoral*. Belo Horizonte: Arraes, 2012. p. 69 – 74.

⁸¹ Sobre o tema: SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios Constitucionais Eleitorais*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

da Constituição.⁸² Pode ser proposta por qualquer partido, coligação, candidato e pelo Ministério Público, e o órgão competente é a Justiça Eleitoral, pode ser proposta desde o ajuizamento do pedido de registro de candidatura até a diplomação. O objetivo da ação é a cassação do mandato obtido mediante ato de abuso e a decretação da inelegibilidade do investigado.

A ação de impugnação do mandato eletivo está prevista o artigo 14, §§ 10 e 11 da Constituição⁸³, a legitimidade ativa é a mesma da ação de investigação judicial eleitoral, e pode ser proposta em face de candidatos diplomados e sua tramitação é sigilosa, seu objetivo é a cassação do mandato eletivo, o que, com a Lei Complementar nº 135/2010 implica em inelegibilidade cominada pelo período de oito anos.

O recurso contra a expedição de diploma é previsto no artigo 262 do Código Eleitoral⁸⁴ e possui a mesma legitimização ativa das anteriores, é uma forma de cassar a diplomação de candidato eleito por “votação viciada por falsidade, fraude, coação, abuso de poder econômico, desvio de poder de autoridade ou captação ilícita de sufrágio”.

A representação por captação ilícita de sufrágio é prevista no artigo 41-A da Lei nº 9.504/97, pode ser ajuizada somente até o momento da diplomação e resulta no cancelamento do registro de candidatura ou na desconstituição do mandato eletivo.

⁸² Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

[...]

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

⁸³ § 10. O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude. § 11. A ação de impugnação de mandato tramitará em segredo de justiça, respondendo o autor, na forma da lei, se temerária ou de manifesta má-fé.

⁸⁴ Art. 262. O recurso contra expedição de diploma caberá somente nos seguintes casos:

I – inelegibilidade ou incompatibilidade de candidato; II – errônea interpretação da lei quanto à aplicação do sistema de representação proporcional; III – erro de direito ou de fato na apuração final, quanto à determinação do quociente eleitoral ou partidário, contagem de votos e classificação de candidato, ou a sua contemplação sob determinada legenda; IV – concessão ou denegação do diploma em manifesta contradição com a prova dos autos, nas hipóteses do art. 222 desta lei, e do art. 41-A da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. (Redação dada pela Lei nº 9.840, de 28.9.1999)

A ação por captação ou gasto ilícito de recursos eleitorais, por fim, é prevista pelo artigo 30-A da Lei nº 9.504/97 e pode ser apresentada até 15 dias após a diplomação.

Todas estas ações são utilizadas como forma de controle dos desvios cometidos em períodos eleitorais, e tratam do abuso do poder econômico no sentido puro, entendido como empenho de grande quantidade de recursos visando provocar um desequilíbrio no pleito.

Também podem ser objeto dessas ações outras formas de desvios diretamente relacionados com o abuso do capital, como a compra de voto e o chamado “caixa 2”- que nada mais é que a criação de um “caixa” de campanha com valores não declarados. O abuso dos meios de comunicação e a quantidade excessiva de propagandas políticas também estão ligados com a utilização indiscriminada de recursos.

Ainda, outras formas de desvio são combatidas não só pela legislação eleitoral, mas também pela administrativa, como o emprego de recursos públicos para favorecimento de uma candidatura, o uso indevido das propagandas institucionais e fraudes como a manipulação de licitações.

O *lobby*, embora proibido no Brasil, é muito frequente nas atividades parlamentares. Diferente dos Estados Unidos – onde a atividade de lobista é reconhecida e exercida por profissionais com espaço para negociação direta com parlamentares – no Brasil são os próprios parlamentares que, em troca de apoio financeiro, fazem, de forma velada, o papel de lobistas nas casas legislativas.⁸⁵

O tráfico de influências, por sua vez, consiste na conduta de solicitar, exigir, cobrar ou obter vantagem, normalmente patrimonial, com o objetivo de influir em ato

⁸⁵ GONÇALVES, Maria Cecília Nunes. Regulamentação do lobby no Congresso Nacional brasileiro: o estudo comparado do modelo norte-americano. 2012. Disponível em <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/8808/regulamentacao_lobby_goncalves.pdf?sequencia=1>.Data de acesso: 07 de agosto de 2013.

praticado por funcionário público no exercício da função e é um desvio combatido pela legislação administrativa e também pelo direito penal⁸⁶.

A legislação pátria apresenta, como se vê, alguns meios punir os abusos que eventualmente ocorrem na atuação de partidos, campanhas e agentes políticos, para evitar que o sistema democrático seja contaminado por “desigualdades e condicionamentos impostos pela apropriação privada do capital”.⁸⁷

Eneida Desiree Salado coloca, no entanto, que o tratamento legal da coibição dos abusos nas campanhas eleitorais é insuficiente, afirmando, inclusive, a possibilidade de que esse tratamento deficitário seja proposital para evitar a efetiva punição dos infratores.⁸⁸

2.3 Financiamento de partidos e campanhas.

Regular a forma de financiamento dos partidos e campanhas é uma das formas de controle do poder econômico nas eleições. O sistema adotado no Brasil é o sistema misto de financiamento, de forma que parte dos valores recebidos pelos partidos políticos vem do Fundo Partidário, e outra parte de doações privadas de pessoas físicas e jurídicas.

O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, ou Fundo Partidário, conforme previsto no artigo 38 da Lei nº 9.096/95 é formado por “multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas; recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual; doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos

⁸⁶ Tráfico de Influência - Art. 332 - Solicitar, exigir, cobrar ou obter, para si ou para outrem, vantagem ou promessa de vantagem, a pretexto de influir em ato praticado por funcionário público no exercício da função:

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa. Parágrafo único - A pena é aumentada da metade, se o agente alega ou insinua que a vantagem é também destinada ao funcionário.

⁸⁷ LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. *Instituições políticas democráticas: o segredo da legitimidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997, p. 33.

⁸⁸ SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios Constitucionais Eleitorais*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 189.

bancários diretamente na conta do Fundo Partidário;” e, por fim, “dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995.”

Do valor total do Fundo Partidário, cinco por cento é dividido de forma igualitária entre todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral, e os noventa e cinco por cento restantes são distribuídos na proporção dos votos recebidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados. De acordo com o artigo 37 da citada lei, partidos que não apresentem a prestação de contas ou tenha as contas desaprovadas total ou parcialmente terão o acesso a novas cotas do Fundo suspenso pelo período de 1 a 12 meses.

As prestações de contas à Justiça Eleitoral seriam, também, uma importante forma de controle da lisura das eleições. É neste momento que deveriam ser analisados o movimento de todos os recursos econômicos, bem como o respeito aos limites de doações e gastos. Contudo, por vezes a análise é feita de forma absolutamente superficial e com aberturas tão amplas na interpretação de o que são os “erros irrelevantes” previstos na legislação⁸⁹, que acaba se tornando inócua.

Importante atentar para o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, que afirmou que “a utilização de ‘caixa dois’ configura abuso de poder econômico, com a força de influenciar ilicitamente o resultado do pleito. A aprovação das contas de campanha não obsta o ajuizamento de ação que visa a apurar eventual abuso de poder econômico”.⁹⁰

A resolução nº 23.376 de 2012 do Tribunal Superior Eleitoral trata das arrecadações e gastos de recursos por partidos políticos, candidatos e comitês financeiros, elenca em seu artigo 18 os recursos que podem ser destinados às campanhas eleitorais, quais sejam os recursos próprios dos candidatos, recursos e

⁸⁹ O §2º-A do artigo 30 da Lei nº 9.504/97 determina que “Erros formais ou materiais irrelevantes no conjunto da prestação de contas, que não comprometam o seu resultado, não acarretarão a rejeição das contas.”

⁹⁰ Recurso Especial nº 28.387/GO, Relator: Min Carlos Augusto Ayres de Freitas Britto, Diário da Justiça, Volume I, 4/2/2008, página 8.

fundos próprios dos partidos políticos, doações, em dinheiro ou estimáveis em dinheiro, de pessoas físicas ou de pessoas jurídicas, doações por cartão de débito ou crédito, doações de outros candidatos, comitês financeiros ou partidos políticos, recursos provenientes do Fundo Partidário e receita decorrente da comercialização de bens e serviços ou da organização de eventos, bem como da aplicação financeira de recursos de campanha.

Os recursos próprios dos candidatos e dos próprios partidos políticos ficam limitados apenas ao limite de gastos estabelecidos na Lei nº 9.054/97 e no artigo 3º da citada resolução.

As doações de pessoas físicas e jurídicas para financiamento dos partidos políticos – necessário para a manutenção das atividades cotidianas das agremiações políticas – não possuem limite estabelecido legalmente. Já as doações para financiamento das campanhas possuem limitações estabelecidas pela lei nº 9.054/97, que em seu artigo 23 determina que as pessoas físicas podem doar para as campanhas em valor equivalente a até dez por cento de seus rendimentos brutos do ano anterior à eleição. O artigo 81, por sua vez, determina que as doações de pessoas jurídicas são limitadas a dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição. O desrespeito a esses limites implica em multas no valor de cinco a dez vezes o valor doado em excesso, além de outras sanções como a proibição de licitar e celebrar contratos com o poder público, no caso das pessoas jurídicas.

Os limites dos gastos de campanha, de acordo com o artigo 17-A da Lei nº 9.504/97, deveria ser fixado por lei até o dia 10 de junho do ano eleitoral e, em caso de omissão, cada partido pode fixar o limite máximo a ser gasto por cada cargo e por cada candidato. A resolução nº 23.376 do TSE determina, além do estabelecido na lei anteriormente citada, que os candidatos a vice-prefeito são solidariamente responsáveis pela extrapolação do limite colocado para o titular. Ainda, que os gastos acima dos limites estabelecidos implica em pagamento de multa no valor de 5 a 10 vezes a quantia em excesso, podendo os responsáveis responder por abuso do poder econômico.

O artigo 19 da Lei nº 9.504/97 obriga a construção de comitês financeiros para arrecadar e gerir os recursos das campanhas eleitorais, e há também a obrigatoriedade da abertura de contas bancárias específicas para movimentação durante a campanha, de forma que qualquer recurso utilizado que não seja proveniente desta conta bancária é motivo para rejeição da prestação de contas ou, em casos mais graves, através de procedimento próprio, demandar o cancelamento do registro de candidatura ou cassação do diploma.

As prestações de contas dos partidos políticos, por sua vez, devem ocorrer anualmente, e estão reguladas na Lei nº 9.096/95, em seu título III, que trata das finanças e contabilidade dos partidos. É neste diploma legal que estão listadas as fontes vedadas de arrecadação de recursos partidários⁹¹, que está colocada a obrigação de discriminar valores e destinação dos recursos do fundo partidário⁹², bem como são definidas as sanções que devem ser aplicadas em caso de violação das normas legais ou estatutárias que regulam a prestação de contas⁹³, prevendo, inclusive, a possibilidade de suspensão do acesso às cotas do fundo partidário.⁹⁴

Nota-se assim a existência de uma quantidade considerável de normas que regulam a atuação de candidatos, partidos, comitês financeiros e doadores de

⁹¹ Art. 31. É vedado ao partido receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, procedente de:

I - entidade ou governo estrangeiros;

II - autoridade ou órgãos públicos, ressalvadas as dotações referidas no art. 38;

III - autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviços públicos, sociedades de economia mista e fundações instituídas em virtude de lei e para cujos recursos concorram órgãos ou entidades governamentais;

IV - entidade de classe ou sindical.

⁹² Art. 33. Os balanços devem conter, entre outros, os seguintes itens: I - discriminação dos valores e destinação dos recursos oriundos do fundo partidário; (...)

⁹³ Art. 36. Constatada a violação de normas legais ou estatutárias, ficará o partido sujeito às seguintes sanções:

I - no caso de recursos de origem não mencionada ou esclarecida, fica suspenso o recebimento das quotas do fundo partidário até que o esclarecimento seja aceito pela Justiça Eleitoral;

II - no caso de recebimento de recursos mencionados no art. 31, fica suspensa a participação no fundo partidário por um ano;

III - no caso de recebimento de doações cujo valor ultrapasse os limites previstos no art. 39, § 4º, fica suspensa por dois anos a participação no fundo partidário e será aplicada ao partido multa correspondente ao valor que exceder aos limites fixados.

⁹⁴ Art. 37. A falta de prestação de contas ou sua desaprovação total ou parcial implica a suspensão de novas cotas do Fundo Partidário e sujeita os responsáveis às penas da lei.

campanhas, ainda assim o abuso do poder econômico é marcante no cenário político nacional. As formas de abuso do poder econômico nas campanhas eleitorais se manifestam de formas variadas, o que torna o controle dos abusos um tanto complicado. O sistema de financiamento, assim, tem importante papel na garantia da lisura do pleito e legitimidade do voto.

A opção por uma forma ou outra de arrecadação de recursos implica na necessidade de mecanismos de controle mais ou menos rígido, que sejam eficazes para garantir a isonomia no pleito.

Toda a construção legislativa e doutrinária sobre o dinheiro na política, as formas de controle dos abusos e o financiamento dos partidos e campanhas deixam claro um ponto principal: o dinheiro faz parte da engrenagem democrática, é indispensável, portanto, que se busquem formas cada vez mais eficazes e transparentes de controle dos recursos. A movimentação de todos os recursos deve ser identificada.

O maior desafio em relação aos financiamento das campanhas não estão nas fontes financiadoras declaradas e na prestação de contas apresentadas, mas sim nas receitas e despesas ocultas, dissimuladas, que atentam contra a veracidade do pleito. O aumento da transparência, o controle destas verbas que hoje passam sem controle algum, é que deve ser o foco dos projetos que visam a melhoria do sistema eleitoral.

3 O FINANCIAMENTO PÚBLICO EXCLUSIVO

Se a democracia desvinculada do dinheiro é impensável, se os custos das atividades indispensáveis para o exercício da democracia são cada dia maiores, por outro lado, é absurdo acreditar que essa necessária vinculação consiste em argumento válido para permitir a interferência indiscriminada do poder do capital no processo democrático.

Num cenário em que as relações sociais são fortemente pautadas pela lógica de mercado, parece haver um consenso legislativo em manter determinados valores afastados da comercialização. A democracia é um importante conceito que, devidamente, é mantido nessa esfera de proteção. Essa proteção é visível em diversas normas jurídicas, como a impossibilidade de contratar um representante para substituir um cidadão convocado para um júri, ou a impossibilidade de vender o voto. Ambos os exemplos são utilizados por Michael J. Sandel, que trata dessa impossibilidade de comercialização dos deveres e direitos de cidadania. Isso se justifica, segundo o autor, pelo fato de que os deveres cívicos devem ser encarados como responsabilidade pública, nunca como propriedade privada, “terceirizá-los significa aviltá-los, tratá-los de maneira errada”. A venda de obrigações e liberdades democráticas é uma forma de corromper essas práticas (colocando a corrupção como dar a uma atividade ou prática um tratamento inferior ao adequado) e cultivar atitudes negativas.⁹⁵

No mesmo sentido, Michael Walzer analisa que, ainda que em nossa sociedade se tenha consciência de que os critérios pessoais de escolhas de candidatos raramente são baseados em questões meritórias, não é aceitável que um cidadão atravessasse “a fronteira que separa a esfera política da esfera de mercado”⁹⁶.

⁹⁵ SANDEL, Michael J. *O que o dinheiro não compra: os limites morais do mercado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012. p. 13 – 49.

⁹⁶ WALZER, Michael. *Esferas da Justiça. Uma defesa do pluralismo e da igualdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 29.

O controle do financiamento de partidos e campanhas parece também ser fundamental para evitar essa influência indevida das forças econômicas na democracia. Isso porque, “embora a democracia não tenha preço, ela tem um custo”⁹⁷ e é indispensável que o sistema democrático controle o fluxo do dinheiro que corre em suas engrenagens, e não o oposto⁹⁸.

Assim, a questão do financiamento político deve estar presente em toda discussão séria sobre nosso cenário democrático. A seriedade, contudo, também deve pautar a análise das propostas e a busca de novas soluções, para que sejam evitadas saídas que tentem colocar o financiamento como a cura de males que antecedem, inclusive, sua existência.

É inegável, no entanto, a razoabilidade do receio de que grupos econômicos doem para grupos políticos com o único objetivo de conquistar vantagens caso esse grupo alcance o poder. Na tentativa de evitar esse desvio no sistema e garantir que o processo eleitoral seja pautado exclusivamente (ou, ao menos, preferencialmente) por razões públicas, são apresentadas diversas propostas de modificação da forma de financiamento das campanhas, questão sempre em pauta na eterna reforma política.

3.1 Propostas em trâmite nas casas legislativas

Em agosto de 2007 o deputado Sebastião Bala Rocha apresentou Projeto de Decreto Legislativo⁹⁹ defendendo a consulta, em plebiscito, sobre o Sistema de Financiamento de campanhas eleitorais, afirmando em suas justificativas que o sistema de financiamento está em crise, e a população deveria, junto com a classe política, debater e decidir o melhor modelo de financiamento para o Brasil. O plebiscito sugerido no projeto deveria acontecer junto com as eleições de 2008. Nove dias após a

⁹⁷ MOJOBI, E. H. África francófona. In: CARRILLO, M. et al. Dinero y contienda político-electoral. México: Fondo de Cultura Económica, 2003. p.141. Citado por: ZOVATO, Daniel. *Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada*. In: Opinião Pública Campinas. Vol. XI, nº 2, Outubro/2005. p.287-336.

⁹⁸ ZOVATO, Daniel. *Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada*. In: Opinião Pública Campinas. Vol. XI, nº 2, Outubro/2005. p.289.

⁹⁹ PDL nº 307/2007. Autor: Sebastião Bala Rocha – PDT/AP. Disponível em < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=362462>> Data de Acesso: 17 de junho de 2013.

apresentação o projeto foi encaminhando para a Comissão de Constituição Justiça e em julho de 2013 continua pronto para pauta, com parecer do relator pela rejeição. Mas, independente de qualquer consulta popular, diversos outros projetos foram apresentados.

O deputado Alexandre Silveira apresentou o Projeto de Lei nº 1538/2007¹⁰⁰, redimensionando a forma de administração das campanhas eleitorais buscando reduzir gradativamente a quantidade de recursos empregados. Para isso, a proposta é que as eleições proporcionais sejam financiadas exclusivamente por recursos privados, respeitando um teto de gastos definido pelo Tribunal Superior Eleitoral. Esse limite de gastos deve ser igual a média de valores declarados pelos candidatos eleitos e diplomados, por unidade da federação, na eleição anterior (fazendo uma média de gastos em cada um dos cargos). Os partidos políticos seriam proibidos de repassar recursos em dinheiro, ou estimáveis em dinheiro, às campanhas proporcionais, sob pena de multa e, para o candidato, cassação do registro. Os candidatos também seriam proibidos de doar qualquer quantidade a outro candidato. Aos candidatos aos cargos majoritários, por sua vez, teriam como regra o financiamento público exclusivo de suas campanhas, para criar um cenário com maior equanimidade entre as candidaturas em disputa. A divisão do fundo partidário se dá de forma absolutamente desigual: 5% de forma igualitária entre os partidos, e o restante em divisões pouco justificáveis de acordo com a quantidade de votos recebidos e o número de representantes no Congresso Nacional, representantes estes que, convém lembrar, não podem usar em suas campanhas este fundo partidário dividido com base nos votos por eles conquistados.

A justificativa do projeto faz ainda menos sentido, pois coloca a necessidade de redução da influência do poder econômico nas eleições como fundamento central em ambos os casos, tanto para a proibição do financiamento público para os cargos eleitos pelo princípio proporcional, como para a proibição do financiamento privado.

¹⁰⁰ PL 1538/2007. Autor: Alexandre Silveira – PPS/MG. Disponível em < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=359175&ord=1> > Data de acesso: 17 de junho de 2013.

A este projeto foram apensados alguns outros. O PL nº 2.222/07¹⁰¹ apresenta regras para adoção do financiamento misto, formado parte por recursos públicos e parte por recursos privados. Os recursos públicos para o financiamento de campanhas seria definido pelo total de eleitores do país (tendo como base o eleitorado do ano anterior à elaboração da Lei Orçamentária) multiplicado por sete reais. A divisão seria 1% igualitária e o restante proporcional a representação. Cria um Fundo Público de Dotações Privadas, que receberia as doações de pessoas físicas e jurídicas nos anos eleitorais. Veda a contribuição privada diretamente aos partidos ou candidatos a partir do dia 1º de janeiro do ano eleitoral. A repartição desse fundo repetiria a divisão absolutamente injusta estipulada pelo artigo 41-A da Lei nº 9.096/95¹⁰² e, por fim, prevê a possibilidade de dedução fiscal das doações de pessoas físicas e jurídicas, na forma de lei específica.

O Projeto de Lei nº 2.953/08¹⁰³ veda aos partidos políticos ou candidatos o recebimento de doações em dinheiro de pessoas jurídicas devedoras de órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta. Apensado a ele tramita o PL nº 4966/2009¹⁰⁴, que prevê a impossibilidade de doações de pessoas jurídicas contratadas pelo Poder Executivo, e de seus sócios, com a justificativa de desestimular contratações de empresas escolhidas tão somente pelo patrocínio dado as campanhas. Com o mesmo objetivo, há o Projeto de Lei nº 3770/2012¹⁰⁵ que veda a contratação de pessoas jurídicas que tenham doado para campanhas de candidatos eleitos para qualquer cargo.

¹⁰¹ PL 2222/2007. Autor: Sebastião Bala Rocha – PDT/AP. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=372269>> Data de acesso: 17 de junho de 2013.

¹⁰² Art. 41-A. 5% (cinco por cento) do total do Fundo Partidário serão destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral e 95% (noventa e cinco por cento) do total do Fundo Partidário serão distribuídos a eles na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

¹⁰³ PL 2953/2008. Autor: Antonio Bulhões – PMDB/SP. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=385709>> Data de acesso: 17 de junho de 2013.

¹⁰⁴ PL 4966/2009. Autor: Chico Alencar – PSOL/RJ. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=428658>> Data de Acesso: 17 de junho de 2013.

¹⁰⁵ PL 3770/2012. Autor: Chico Alencar – PSOL/RJ. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=542821>>. Data de Acesso: 17 de junho de 2013.

O Projeto de Lei nº 3.103/2008¹⁰⁶ fixa limites de arrecadação e aplicação de recursos financeiros para candidatos em eleições proporcionais, fazendo a divisão por faixas de eleitores de cada circunscrição eleitoral. Estabelece, ainda, que 20% do valor arrecadado individualmente por cada candidato deve ser transferido para um fundo de financiamento de campanha coletivo do partido.

O Projeto de Lei nº 4.263/2008¹⁰⁷ altera a Lei nº 9.504/97, e propõe novos limites para doações de pessoas físicas e jurídicas, mais rigorosos que o atual, e permite a doação das empresas aos candidatos e partidos desde que a cada doação efetuada a candidato a pessoa jurídica deposite valor equivalente no Fundo Partidário. O PL nº 448/2011¹⁰⁸ apresenta soluções no mesmo sentido, afirmando que o financiamento público exclusivo deve ser aplicado progressivamente. E, em sentido contrário a todos os projetos anteriores, que buscam deixar mais rígido o controle das doações, o PL nº 2950/2011¹⁰⁹ propõe uma redução das multas aplicadas para doações que desrespeitam os limites legais.

Por sua vez, o Projeto de Lei nº 4.634/2009¹¹⁰ estabelece o financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais, como também faz o Projeto de Lei nº 4.883/2009¹¹¹. Apensados a este último há o Projeto de Lei nº 5.277/2009¹¹², dispõe sobre listas preordenadas de candidaturas e o financiamento público exclusivo, o PL nº

¹⁰⁶ PL 3103/2008. Autor: Otavio Leite – PSDB/RJ. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=388232>> Data de Acesso: 17 de junho de 2013.

¹⁰⁷ PL 4263/2008. Autor: Flávio Dino – PcdB/MA. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=415221>> Data de Acesso: 17 de junho de 2013.

¹⁰⁸ PL 448/2011. Autora: Perpétua Almeida – PcdB/AC. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=492233>> Data de Acesso: 17 de junho de 2013.

¹⁰⁹ PL 2950/2011. Autor: Eduardo Sciarra – PSD/PR. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=531418>>. Data de Acesso: 17 de junho de 2013.

¹¹⁰ PL 4634/2009. Autor: Poder Executivo. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=423419>> Data de Acesso: 17 de junho de 2013.

¹¹¹ PL 4883/2009. Autor: Rodrigo Rollemberg – PSB/DF. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=427234>> Data de Acesso: 18 de junho de 2013.

¹¹² PL 5277/2009. Autor: Ibsen Pinheiro – PMDB/RS. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=435831>> Data de Acesso: 18 de junho de 2013.

5281/2009¹¹³, que, além do financiamento público exclusivo, dispõe sobre o voto de legenda em listas preordenadas o PL nº 260/2011¹¹⁴ que busca proibir as coligações partidárias em eleições proporcionais, o PL nº 5177/2013¹¹⁵ que também determina o financiamento público exclusivo de campanhas e, por fim, o PL nº 5558/2013¹¹⁶ que, entre outras coisas, propõe a exigência de votação mínima de 10% do quociente eleitoral para que um candidato seja considerado eleito, e a proibição de doações e contribuições de pessoas jurídicas para campanhas e partidos políticos.

O Projeto de Lei nº 6.186, de 2009, propõe dar maior transparência à aplicação ou distribuição de recursos doados aos partidos, impondo ao partido que realizar a distribuição dos recursos recebidos em doação o dever de declarar o nome do doador do recurso, bem como do candidato destinatário. Apresentando essa mesma demanda de identificação dos doadores foi apresentado o PL nº 4340/2012¹¹⁷ e em abril de 2013 o PL 5330/2013¹¹⁸.

O Projeto de Lei nº 6.737/2010¹¹⁹, propõe a criação do Fundo de Investimento de Recursos Privados para Financiamento Eleitoral (FIFE) e tem por finalidade instituir o pleno controle institucional da participação de empresas no financiamento de campanhas eleitorais. Por este projeto, toda doação e contribuição deve ser integralizada no referido fundo. Este fundo será formado por meio da integralização de

¹¹³ PL 5281/2009. Autor: Reginaldo Lopes – PT/MG. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=435900>> Data de Acesso: 18 de junho de 2013.

¹¹⁴ PL 260/2011. Autor: Carlos Bezerra – PMDB/MT. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=491389>> Data de Acesso: 18 de junho de 2013.

¹¹⁵ PL 5177/2013. Autor: Marcus Pestana – PSDB/MG. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=568364>> Data de Acesso: 18 de junho de 2013.

¹¹⁶ PL 5558/2013. Autor: João Dado – PDT/SP. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=576430>> Data de Acesso: 18 de junho de 2013.

¹¹⁷ PL 4340/2012. Autor: Chico Alencar – PSOL/RJ. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=553837>> Data de Acesso: 19 de junho de 2013.

¹¹⁸ PL 5330/2013. Autor: Laercio Oliveira – PR/SE. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=570594>> Data de Acesso: 19 de junho de 2013.

¹¹⁹ PL 6737/2010. Autor: Miro Teixeira – PDT/RJ. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=465675>> Data de Acesso: 19 de junho de 2013.

cotas, que podem ser adquiridas por cotistas chamados de contribuintes ou doadores. Até 30 dias antes do primeiro turno da eleição os cotistas podem transferir essas cotas para os beneficiários – candidatos, Diretórios Regionais e Diretórios Nacionais dos Partidos Políticos.

Ainda, há o Projeto de Lei nº 2059/2011¹²⁰ que tem como objetivo estabelecer o financiamento público na razão de sete reais por eleitor e impedir a doação de pessoas jurídicas, com base no argumento de que pessoas jurídicas não tem direito a voto, o que as tornaria alheias ao processo eleitoral.

Há, também, um Projeto de Lei do Senado nº 140/2012¹²¹ que propõe a criação do Fundo Republicano de Campanha, para recolhimento e distribuição entre todos os candidatos das doações privadas. No relatório da Comissão de Assuntos Econômicos, do Senador Sérgio Souza, afirmou-se que “que esse projeto constitui uma sinalização para que no futuro, mais amadurecidos e conscientizados com relação a esse tema de tanta relevância, venhamos a adotar o financiamento exclusivamente público em nossas campanhas eleitorais.” Partindo da ideia de que a vedação da doação privada contribuiria para o fim da utilização de recursos não contabilizados.

Em 2011 foi criada na Câmara dos Deputados uma “Comissão especial destinada a efetuar estudo e apresentar propostas em relação à Reforma Política”, a proposta derivada dessa Comissão, aparentemente, possui as maiores chances de aprovação¹²². No que diz respeito ao financiamento as soluções apresentadas são a exclusividade do financiamento de campanhas com recursos do Fundo de Financiamento das Campanhas Eleitorais, a possibilidade de as pessoas físicas e jurídicas doarem diretamente para este fundo, a soma dos recursos destinados a cada partido em caso de coligação e uma divisão diferenciada do fundo para os candidatos a

¹²⁰ PL 2059/2011. Autor: Rubens Bueno – PPS/PR e outros. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=516073>> Data de Acesso: 19 de junho de 2013.

¹²¹ PLS 140/2012 – Autor: Cristovam Buarque

¹²² Proposta disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=971702&filename=Tramitacao-APJ+3/2012+CEREFPOL> Data de Acesso: 20 de junho de 2013.

cada cargo eletivo, mantendo, contudo, a prevalência da divisão de acordo com a representatividade.

Assim, é possível notar que as demandas trazidas por todos os projetos de lei são, basicamente: a) reduzir a influência dos grupos econômicos no processo eleitoral; b) aumentar a transparência das prestações de contas de campanhas; c) reduzir os gastos de campanha; e d) diminuir a corrupção.

As soluções apontadas são diversas, mas em sua maioria compreendem: a) a criação de fundos para recebimento de doações privadas; b) a proibição absoluta de doações privadas; e c) a proibição de doações de pessoas jurídicas.

Praticamente todas as propostas tratam, exclusivamente, do financiamento de campanhas, mantendo a legislação atual sobre o financiamento dos Partidos Políticos.

3.2 Necessidade do financiamento público: impedimento de arrecadação em fontes ilícitas e afastamento dos grupos de interesse

Após a Segunda Guerra Mundial os partidos, que estavam muito enfraquecidos, passaram a ser vistos como essenciais ao sistema democrático e foram constitucionalizados. Isso resultou numa obrigação estatal de garantir o funcionamento partidário, surgindo assim o financiamento público, com o qual os sistemas de financiamento passaram a ser, predominantemente, mistos¹²³.

O financiamento público de partidos e campanhas parece efetivo para atender, especialmente, o problema de influência dos grupos econômicos no processo eleitoral e da corrupção eleitoral – que parece ficar bastante fragilizada se há, pelo Estado, a garantia de funcionamento partidário independente das contribuições privadas. Essa garantia de independência das demais fontes de arrecadação também soa como antídoto contra a corrupção, uma vez que, em teoria, desvincula os partidos de uma eventual arrecadação em fontes ilícitas. Assim, além de reduzir as

¹²³ RUBIO, Delia Ferreira. *O financiamento de partidos e campanhas. Fundos públicos versus fundos privados*. Novos Estudos. n.73. Novembro/2005. p. 8.

consequências negativas do financiamento privado, acredita-se que o financiamento público reduz os custos de campanha e aumenta a equidade.¹²⁴

Para Daniel Zovatto, a discussão do financiamento está diretamente relacionada a questões como o recebimento de contribuições que excedem a regulamentação atual; o recebimento de doações de fontes ilícitas; a antecipação do suborno, pelo recebimento de valores de empresas em troca de favores posteriormente cobrados e a utilização do dinheiro para fins proibidos.¹²⁵

A desigualdade competitiva resultante do sistema atual é gritante e alguns autores chegam a afirmar que “mais que nenhum outro fator (...) é a competição entre partidos com recursos equilibrados (políticos, humanos, econômicos) que gera democracia”.¹²⁶

No Brasil, estudos mostram que os candidatos eleitos gastam nas campanhas, em média, cinco vezes o valor gasto pelos não eleitos.¹²⁷ A ideia que pauta a concessão de financiamento público é justamente que ele garante recursos adequados para que os espaços da competição eleitoral sejam ocupados com base em oportunidades equânimes, sem ganhadores pré-determinados. A premissa de que essa forma de financiamento garante que as despesas dos partidos caminhem por vias transparentes e libera as forças partidárias da tarefa de arrecadar fundos – de forma

¹²⁴ Delia Rubio Ferreira coloca que o financiamento público apresenta os seguintes incentivos: “gera condições de competição eleitoral equitativas promove a participação de partidos ou candidatos que carecem de recursos e não têm capacidade de arrecadação; evita a pressão direta ou indireta dos capitalistas e doadores sobre os atores políticos; diminui a necessidade de fundos dos partidos e candidatos; reduz o potencial de corrupção; contribui para a sustentação e o fortalecimento dos partidos como atores fundamentais para o funcionamento das democracias representativas.” (RUBIO, Delia Ferreira. *O financiamento de partidos e campanhas. Fundos públicos versus fundos privados*. Novos Estudos. n.73. Novembro/2005. p. 8.)

¹²⁵ ZOVATO, Daniel. *Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada*. In: Opinião Pública Campinas. Vol. XI, nº 2, Outubro/2005. p.290.

¹²⁶ SARTORI, G. *El homo videns*. La sociedad teledirigida. México: Taurus, 1999. p. 197.

¹²⁷ LEMOS, Leany Barreiro. MARCELINO, Daniel. PEDERIVA, João Henrique. *Porque dinheiro importa: a dinâmica das contribuições para o Congresso Nacional em 2002 e 2006*. Opinião Pública. Campinas, vol. 16, nº 2, Novembro/2010. p. 388.

que se concentrem em suas atividades políticas – deram força a adoção do financiamento público, ainda que não exclusivo, em toda a América Latina.¹²⁸

Ana Claudia Santano coloca que na Europa, nos anos 50 e 60, com a necessária utilização dos meios de comunicação em massa os gastos eleitorais sofreram grande aumento, o que aumentou também a necessidade de recursos para o financiamento destes gastos, que por vezes eram provenientes de grupos de interesses em busca de vantagens. Este cenário resultou em uma série de escândalos de corrupção. O combate a essa corrupção e ao financiamento irregular foram incentivos para a adoção do financiamento público. Outra motivação importante, segundo a autora, é a busca pela igualdade de oportunidades, justiça e equilíbrio da competição eleitoral, uma vez que as regras de limitação de contribuições e gastos se mostraram insuficientes para tanto.¹²⁹

José Gil Castellano afirma que o reconhecimento de que os partidos, embora sejam associações privadas, realizam funções públicas de interesse geral é essencial para justificar a necessidade de que recebam financiamento público. Ressalta também a importância deste financiamento para garantir um grau mínimo de igualdade entre os partidos e afirma que o financiamento público, por isso, se torna pilar fundamental para o cumprimento do papel das agremiações políticas.¹³⁰

Miguel Ángel Presno Linera entende que o financiamento estatal permite que as distintas opções políticas possam se expressar em um contexto de igualdade de oportunidades, que tem estreita ligação com os princípios de universalidade e igualdade das eleições, os quais são essenciais para a concretização do princípio democrático.¹³¹

¹²⁸ ZOVATO, Daniel. *Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada*. In: Opinião Pública Campinas. Vol. XI, nº 2, Outubro/2005. p.299.

¹²⁹ SANTANO, Ana Claudia. *El Análisis Constitucional del Sistema de Financiación Pública de Partidos Políticos en España*. Tesis Doctoral. Universidad de Salamanca. 2013. Cap. 2.

¹³⁰ CASTELLANO, José Gil. *La financiación de los partidos políticos: el estado de la cuestión*. Disponível em: < <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=623921>> Data de acesso: 20 de setembro de 2013.

¹³¹ PRESNO LINERA, Miguel Ángel. *La reforma del sistema de financiación de los partidos políticos*. Disponível em: <<http://www.unioviado.es/constitucional/miemb/presno/financiacion.doc>> Data de Acesso: 20 de setembro de 2012. p. 209.

Karl-Heinz Nassmacher afirma que o fundo público de financiamento, apresenta um grande benefício para a democracia, pois garante aos partidos e candidatos acesso a recursos essenciais para seu funcionamento e promoção de suas ideias de forma igualitária. No entanto, é importante que as regras de financiamento público não desencorajem as doações privadas, para evitar, entre outras coisas, que os partidos percam sua independência.¹³²

Se a existência de financiamento público é, certamente, importante por todos estes fatores apontados, não parece, contudo, que sua exclusividade resolveria verdadeiramente qualquer um dos problemas que são apontados para justificar as propostas e exclusão do financiamento privado. Se a influência dos grupos de interesse e a corrupção eleitoral já ocorre à margem da legalidade, não há muito sentido em afirmar que uma maior proibição resulte numa redução das ilicitudes.

A corrupção eleitoral parece ter suas causas em fatores sociais maiores, que não se resolvem com uma simples mudança no modelo de financiamento. Andre Marengo, analisando diversos textos normativos a respeito das regras de financiamento dos partidos e campanhas, conclui que a “corrupção eleitoral endêmica” dificilmente seria eliminada pela “engenharia institucional” que buscam as diferentes propostas de reforma política. O autor não ignora a importância das leis para a construção de sociedades mais ou menos corruptas, mas afirma que o mais importante é tentar descobrir “sob que condições instituições importam, ou seja, são capazes de produzir os efeitos a elas atribuídos?”. Para ele, a redução da corrupção eleitoral está muito mais relacionada a um maior desenvolvimento econômico, associado ao pluralismo social e econômico – que incrementa a concorrência entre agentes econômicos e aumenta a probabilidade de que existam interesses diversos fiscalizando os eventuais privilégios dos outros interesses em jogo.¹³³

¹³² NASSMACHER, Karl-Heinz. *Introduction: Political Parties, Funding and Democracy*. In: AUSTIN, Reginald. TJERNSTRÖM, Maja. (Coord.) *Funding of Political Parties and Election Campaigns – Handbook Series*. p. 8.

¹³³ MARENCO, André. *Quando Leis Não Produzem os Resultados Esperados: Financiamento Eleitoral e Perspectiva Comparada*. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/dados/v53n4/a02v53n4.pdf> > Data de acesso: 23 de setembro de 2013.

Ainda, mesmo que o combate a corrupção tenha sido inegavelmente um estímulo para a adoção do financiamento público, Ana Claudia Santano coloca que atualmente é sabido que a adoção deste modelo não foi suficiente para alcançar este objetivo.¹³⁴

Por isso também que Delia Ferreira Rubio afirma que “o efeito do financiamento público como antídoto contra a corrupção não tem corroboração empírica suficiente.” Ainda, “episódios de corrupção associados ao financiamento da política verificam-se tanto em países que preveem o financiamento público quanto naqueles que não o contemplam.” A proibição de recebimento das fontes privadas resulta em consequências negativas, como a continuidade dessas doações por meios ilegais e a necessidade de que a parcela do orçamento público destinada ao fundo partidário aumente, o que parece pouco justificável em sociedades como as da América Latina.¹³⁵

Além disso, as grandes contribuições públicas podem gerar uma estatização e burocratização dos partidos, além de uma dependência “crônica” de recursos públicos que podem resultar num afastamento ainda maior entre partidos e sociedade. Ainda, pode provocar um distanciamento do eixo central dos partidos e suas bases, pela redução da necessidade de aumentar as filiações partidárias.¹³⁶

Emerson Urizzi Cervi coloca que o “declínio do interesse do cidadão comum em relação às organizações partidárias” resultou num enfraquecimento das fontes de financiamento da sociedade, o que incentivou a alternativa de financiamento estatal. Nas últimas décadas, contudo, tem-se notado que o financiamento público, embora garanta a manutenção de partidos e colabore para a existência de um cenário mais igualitário na disputa, tem provocado um afastamento ainda maior dos partidos em

¹³⁴ SANTANO, Ana Claudia. *El Análisis Constitucional del Sistema de Financiación Pública de Partidos Políticos en España*. Tesis Doctoral. Universidad de Salamanca. 2013. Cap. 2.

¹³⁵ RUBIO, Delia Ferreira. *O financiamento de partidos e campanhas. Fundos públicos versus fundos privados*. Novos Estudos. n.73. Novembro/2005. p. 10.

¹³⁶ ZOVATO, Daniel. *Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada*. In: Opinião Pública Campinas. Vol. XI, nº 2, Outubro/2005. p.300.

relação à sociedade, “reduzindo a capacidade de controle democrático sobre o aparato do Estado”.¹³⁷

Ainda, todas as propostas apresentadas e anteriormente expostas tratam do financiamento de campanhas, e não de partidos, de forma que todos os argumentos sobre redução da influência de grupos econômicos não se sustentam. Se o partido pode receber doações privadas e pode, o partido, doar para todos os candidatos, o financiamento público exclusivo unicamente das campanhas parece não ser nada efetivo para construção de uma democracia menos viciada pelo poder econômico.

3.3 Proibição do financiamento privado: a ofensa à autonomia pessoal, a indevida restrição de direitos e o aniquilamento dos pequenos partidos.

Importante notar que a proibição de doações privadas implica, também, em colocar na ilegalidade uma forma de expressão ideológica, ofendendo assim a liberdade de expressão e a autonomia pessoal, além de afastar das campanhas todos aqueles eleitores que não dispõem de tempo para a militância, cuja doação é a única forma efetiva de incentivo da corrente ideológica com que se identificam.

Emerson Urizzi Cervi coloca que ao defender o fim do financiamento privado desconsidera-se que, ao exigir que apenas o Estado financie os partidos e campanhas eleitorais, o efeito já constatado é o de afastamento entre a elite política e a sociedade” para o autor, isso gera a queda na credibilidade dos partidos políticos como instituições representativas de interesses sociais legítimos em sistemas democráticos.¹³⁸

Ter a origem dos recursos diretamente na sociedade é, de certa forma, uma comprovação do “enraizamento sadio” dos partidos na coletividade, devendo, por óbvio,

¹³⁷ CERVI, Emerson Urizzi. *Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral no Brasil: análise das contribuições de pessoas físicas, jurídicas e partidos políticos às eleições de 2008 nas capitais de Estado*. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 4. Brasília, julho-dezembro de 2010, pp. 135 – 167. p. 135.

¹³⁸ CERVI, Emerson Urizzi. *Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral no Brasil: análise das contribuições de pessoas físicas, jurídicas e partidos políticos às eleições de 2008 nas capitais de Estado*. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 4. Brasília, julho-dezembro de 2010, pp. 135 – 167. p. 165.

existir limites com relação a origem e quantidade, para evitar abusos e frear a desigualdade. Além disso, a necessidade de arrecadar fundos soa como incentivo para recrutar membros e criar redes de simpatizantes.¹³⁹

Assim, permitir as doações privadas somente para os fundos de doação universais, que posteriormente serão divididos entre todos os partidos atenta contra a lógica do sistema de partidos, e possivelmente reduzirá a participação da militância, que escolhe o partido a que vai destinar suas doações com base nos projetos políticos apresentados. Tratar os partidos de forma equânime e garantir a igualdade na disputa não significa impor a sociedade um apoio cego a todas as propostas políticas apresentadas.

Este mesmo argumento, contudo, não pode ser utilizado para justificar a doação por pessoas jurídicas. Emerson Urizzi Cervi, embora defenda a inadequação do modelo de financiamento público exclusivo, aponta a doação por empresas como um problema para nossa democracia, uma vez que são as pessoas jurídicas as reponsáveis pelas maiores diferenças financeiras nas campanhas, aumentando a desigualdade entre os candidatos com doações que se baseam muito mais na possibilidade de eleição do financiado que em suas propostas.¹⁴⁰

Ana Claudia Santano, por outro lado, coloca que a proibição das doações realizadas por empresas não é adequada, antes de tudo, por ser possivelmente ineficaz no combate à corrupção eleitoral.¹⁴¹

A defesa dessa possibilidade de financiamento, por regra, esbarra em argumentos completamente pragmáticos, que afirmam que, mesmo proibida, essa doação possivelmente não será verdadeiramente extinta, somente irá ocorrer na ilegalidade. Assim, a permissão permite que o mundo legislativo do financiamento

¹³⁹ ZOVATO, Daniel. *Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada*. In: Opinião Pública Campinas. Vol. XI, nº 2, Outubro/2005.

¹⁴⁰ CERVI, Emerson Urizzi. *Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral no Brasil: análise das contribuições de pessoas físicas, jurídicas e partidos políticos às eleições de 2008 nas capitais de Estado*. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 4. Brasília, julho-dezembro de 2010, pp. 135 – 167. p. 165.

¹⁴¹ SANTANO, Ana Claudia. *El Análisis Constitucional del Sistema de Financiación Pública de Partidos Políticos en España*. Tesis Doctoral. Universidad de Salamanca. 2013. Cap. 2.

esteja mais próximo e regule o mundo real, permitindo a publicidade dos valores doados e das empresas doadoras.¹⁴²

É bem possível que esse argumento pragmático seja verdadeiro, bem como não se pode descartar a importância e a veracidade da constatação de que as empresas, por regra, destinam suas doações sem critérios ideológicos muito claros. Não obstante, independente disso, é imperioso reconhecer que as pessoas jurídicas possuem interesses juridicamente protegidos e precisam de canais para a defesa desses interesses, de forma que a proibição de suas doações deve passar por uma análise também da constitucionalidade de sua participação como fonte financiadora.

Nossa Constituição impõe uma série de obrigações a serem observadas pelas empresas, a chamada “função social da empresa” implica, entre outras coisas, em observar deveres de solidariedade¹⁴³, promoção da justiça social¹⁴⁴, respeito a livre iniciativa¹⁴⁵, busca do pleno emprego¹⁴⁶, diminuição de desigualdades sociais¹⁴⁷, respeito ao valor social do trabalho¹⁴⁸, à dignidade da pessoa¹⁴⁹ e aos valores ambientais. A construção doutrinária a respeito dessa função social da empresa revela, acima de tudo, a importância social das empresas e sua essencialidade para a consolidação de um projeto democrático que, pelo desenho constitucional, pressupõe a necessidade de atendimento de uma série de garantias sociais para inclusão e construção igualdade real entre cidadãos. As pessoas jurídicas, como entes que movem o mercado, são essenciais nessa construção.

Se é legítimo que se exija das empresas um papel atuante na construção do projeto democrático e na defesa de interesses sociais, é coerente que se aceite a necessária ligação dessas pessoas jurídicas com os interesses políticos que regulam e definem os rumos do país. É incoerente que se obrigue um agente social a colaborar na

¹⁴² TRINDADE, Fernando. *Financiamento eleitoral e pluralismo político*. Textos para discussão 4. Consultoria Legislativa do Senado Federal. Brasília: 2004. p. 10.

¹⁴³ Art. 3º, I da Constituição Federal.

¹⁴⁴ Art. 170, caput, da Constituição Federal.

¹⁴⁵ Art. 170, caput e art. 1º, IV da Constituição Federal.

¹⁴⁶ Art. 170, VIII da Constituição Federal.

¹⁴⁷ Art. 170, VII da Constituição Federal.

¹⁴⁸ Art. 1º, IV da Constituição Federal.

¹⁴⁹ Art. 1º, III da Constituição Federal.

construção de um projeto social cujos rumos este agente não pode ajudar a construir. Ainda, há um interesse político justificável não somente pela necessária atuação ativa na construção dos projetos definidos, mas também pelo evidente interesse na viabilização do próprio funcionamento da pessoa jurídica, o que, inevitavelmente, depende de uma série de decisões políticas.

Nosso ordenamento não dá outras vias de defesa desses interesses que não o investimento em um projeto político que considere relevante. Se até mesmo o *lobby* tem, para parte da doutrina, um caráter de fortalecimento das instituições democráticas e de combate às práticas corruptas¹⁵⁰ (justamente por possibilitar vias de defesa dos interesses que sejam efetivas, retirando a “necessidade” de corrupção para que isso seja feito), a possibilidade de doação de pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais não possui nenhuma razão para não ser vista desta mesma maneira.

Se o problema está nos excessos, na criação de desigualdade e na ilicitude, a solução mais razoável estaria, quem sabe, num aumento do controle das doações, com prestações de contas mais transparentes e com indicação expressa de todos os doadores, e na imposição de um limite fixo e real (ou seja, num valor que verdadeiramente corresponda a um limite, que não seja calculado em razão do lucro obtido pela empresa, evitando contribuições absurdas que maculam o equilíbrio do pleito). A proibição, contudo, além de restringir indevidamente um direito de participação da pessoa jurídica na construção do projeto político e social do país, não apresenta nenhum argumento que leve a acreditar que a influência econômica seria realmente afastada do processo.

Outro ponto relevante é a, já tratada, natureza jurídica dos partidos políticos, por serem associações de direito privado, a liberdade constitucionalmente assegurada de auto-organização das associações parece ser um grande obstáculo à proibição de

¹⁵⁰ Sobre o tema: GONÇALVES, Maria Cecília Nunes. Regulamentação do lobby no Congresso Nacional brasileiro: o estudo comparado do modelo norte-americano. 2012. Disponível em <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/8808/regulamentacao_lobby_goncalves.pdf?sequence=1>. Data de Acesso: 19 de junho de 2013.

que seus membros arrecadem recursos de qualquer fonte lícita para qualquer uma de suas funções e atividades – incluindo as campanhas eleitorais.

Além do já exposto, a proibição do financiamento privado de partidos e campanhas cria um cenário em que o mesmo Estado que disponibiliza o fundo partidário pode, por decisões judiciais, suspender o acesso de alguns partidos a esse fundo. Desta forma a condenação a suspensão de acesso ao fundo partidário seria, também, condenar o partido e seus candidatos a não fazer campanha, reduzindo sua representatividade e, conseqüentemente, suas cotas do fundo partidário para a próxima eleição. Uma suspensão de financiamento seria a pena de morte de um partido político. Seria absolutamente possível, e pouco controlável, que o governo criasse obstáculos para a atuação política de grupos da oposição, revelando conseqüências muito mais antidemocráticas que os desvios que se busca combater.

Hoje, o financiamento público é responsável por pouco mais de um quarto de todo o financiamento, caso essa proporção fosse maior não só os efeitos de uma suspensão de acesso ao fundo partidária seriam mais severos, como haveria uma redução da pluralidade partidária. Com base na teoria dos jogos, Adla Youssef Bourdoukan afirma que é demonstrável que, a longo prazo, a distribuição do fundo partidário proporcional ao número de cadeiras (critério utilizado no Brasil e tido como o mais favorável para a manutenção do *status quo* partidário) leva à redução do número de partidos. Uma das formas de contrabalançar a injusta divisão proporcional do fundo partidário é, justamente, com a arrecadação de doações privadas. Ainda que os projetos de lei apresentem diferentes fórmulas para a divisão do fundo partidário, todos eles mantêm um critério alocativo muito parecido com o atual, que divide apenas 5% do montante de forma igualitária e o restante em diferentes divisões, sempre considerando a representatividade. A divisão igualitária dos recursos é considerada a forma mais favorável para a não perpetuação do *status quo ante*, e para a promoção da equidade partidária. Em segundo lugar, há o método de divisão do montante de forma igualitária entre todos os candidatos, de forma que a equidade seria preservada e, ao mesmo tempo, os partidos maiores – e com mais candidatos – receberiam um valor maior. Todas as formas de divisão com base na representação são tidas como as mais

injustas, em relação à equidade, e como as mais justas, em relação à consideração da história política e atuação anterior dos partidos.¹⁵¹

Não obstante, os projetos legislativos adotam, justamente, a divisão que menos promove a igualdade. Num cenário de financiamento público exclusivo a consequência disso é a mesma prevista pelo Ministro Cesar Asfor Rocha, sobre o fim da cláusula de barreira no ordenamento jurídico: “Se, por serem pequenos, eles tiverem impossibilidade de receber recursos do fundo partidário vai ser criado um círculo vicioso: eles não crescem porque não tem recursos, e não tem recursos do fundo partidário porque são pequenos.”¹⁵²

Esse processo tende a reduzir a cada ano o espaço ocupado por partidos menores que, para garantir sua sobrevivência, serão obrigados a formar coligações (reforçando o caráter utilitarista e pouco democrático das coligações partidárias), aniquilando, quando não o próprio partido, o seu caráter ideológico, contribuindo para o enfraquecimento das associações partidárias e ofendendo visivelmente o pluripartidarismo – característica basilar da democracia traçada por nossa Constituição.

Essa ofensa ao pluripartidarismo ofende também o direito de oposição, pois impede que partidos menores obtenham representação. A divisão do fundo partidário não deveria ser um prêmio aos partidos com mais poder, mas sim seguir critérios razoáveis para evitar a ofensa ao princípio constitucional da máxima igualdade na disputa e ao princípio constitucional da necessária participação das minorias.¹⁵³

É evidente que há, também, efeitos negativos em um sistema baseado exclusivamente em financiamento privado, o principal deles é justamente a influência extrema dos interesses privados sobre os partidos. Não é isso, contudo, que se defende. Ainda que seja inegável a impossibilidade de existir um sistema de

¹⁵¹ BOURDOUKAN, Adla Youssef. *O Bolso e a Urna: financiamento político em perspectiva comparada*. Tese apresentada ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Doutora em Ciência Política. São Paulo. 2009. p. 99.

¹⁵² Voto disponível em: <<http://www.justicaeeleitoral.jus.br/arquivos/tse-informativo-ano-9-04>> Data de acesso: 19 de junho de 2013.

¹⁵³ SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios constitucionais eleitorais*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 210-211.

financiamento perfeito, blindado de todos os vícios e motivado somente por razões públicas, o sistema de financiamento público exclusivo parece resultar num conjunto de cerceamento de direitos e liberdades e, ainda, num ciclo de aniquilamento partidário que faz com que – com a nossa forma de divisão de recursos – se apresente como uma das piores propostas. A contribuição por todos os agentes privados é fundamental na consolidação do Estado de Direito, de forma que as duas espécies de financiamento eleitoral (público e privado) são igualmente legítimas e importantes.¹⁵⁴

¹⁵⁴

TRINDADE, Fernando. *Financiamento eleitoral e pluralismo político*. Textos para discussão 4. Consultoria Legislativa do Senado Federal. Brasília: 2004. p. 10.

CONCLUSÃO

A busca por um modelo ideal do financiamento da política é uma luta Quixotesca, o que não implica, por óbvio, na adoção de uma postura conformista com o sistema atual. Deve-se, no entanto, aprimorar os debates para que os problemas encontrados sejam atacados em sua origem verdadeira.

A atual forma de financiamento, embora seja constantemente colocada como causa da corrupção eleitoral, não parece ser de fato um problema em nossa democracia. Os argumentos utilizados para justificar uma mudança deste ponto mostram problemas que dificilmente seriam corrigidos com as mudanças.

Quando aparece na forma de vantagens e subornos pessoais, a corrupção eleitoral parece quase inatingível por qualquer reforma eleitoral. Isso porque, por mais que as penalidades sejam enrijecidas ou que as fontes doadoras sejam limitadas, é demasiadamente complicado comprovar o ato delituoso. Este ilícito, como tantos outros, depende exclusivamente de uma mudança de postura de candidatos e eleitores para ser extinto. E o controle ocorre primordialmente pela denúncia de eleitores e outros candidatos.

A possibilidade de gastos bastante elevados com as campanhas políticas, embora inicialmente pareça uma permissão negativa, é o que dá vez a possibilidade – ao menos teórica – de que partidos e candidatos saiam do anonimato. A limitação dos gastos no atual momento político apenas faria com que os candidatos já conhecidos permanecessem no poder, devido a dificuldade de divulgação de novos candidatos com pouco recurso – até mesmo pela divisão absolutamente desigual do fundo partidário e do tempo de antena.

Quando o abuso do poder econômico se dá com gastos não contabilizados, na formação de “caixa dois”, no recebimento de fontes vedadas ou de excessos nos gastos e doações, a mudança da forma de financiamento, mais uma vez, não parece ser uma solução. Afinal, estes desvios já ocorrem a margem da legalidade, não são problemas decorrentes da doação por pessoas físicas ou jurídicas, mas sim do descaso

de partidos e candidatos com a legislação eleitoral, não há reforma que implique diretamente numa mudança de postura destes agentes, acreditar nisso soa um tanto ingênuo.

Nos casos em que grandes doadores, numa infeliz “coincidência”, acabam por ser aqueles que realizam contratos com a Administração Pública posteriormente, o problema parece ser muito mais o desrespeito às regras de licitação e aos princípios que regem a Administração Pública que a forma de financiamento da política.

Todos os desvios revelam que há uma falha gritante nos mecanismos de controle e transparência, seja da Administração Pública seja da Justiça Eleitoral. Qualquer mudança que se proponha tende a se tornar inócua sem a garantia de transparência e controle – as quais, no momento em que forem conquistadas, possibilitam a correção das distorções do sistema, tornando desnecessária a alteração legislativa.

O que se pretende aqui, no entanto, não é uma defesa apaixonada do sistema de financiamento misto – que, sabidamente, apresenta uma série de problemas intrínsecos a ele, alguns destes problemas tratados nesta pesquisa – mas a reflexão de que, se um sistema ideal é inexistente, deve-se pensar muito sobre a real efetividade de toda proposta de mudança – para não correr o risco de acumular problemas ainda maiores – e analisar, principalmente, sua adequação constitucional.

Além das questões mais pragmáticas com relação a sua insuficiência para corrigir abusos do poder econômico, o financiamento público exclusivo de campanhas esbarra em obstáculos constitucionais que, ao que parecem, são intransponíveis.

Sua adoção sem uma reestruturação verdadeira da divisão do fundo partidário é a sentença de morte dos menores partidos, ofendendo assim princípios como o pluripartidarismo e a necessária participação das minorias, princípios esses basilares no do sistema representativo constitucional brasileiro, como reconhecido pelo STF ao julgar as Adin's nº 1351 e 1354.

Não obstante, mesmo com uma mudança radical da divisão do fundo partidário, o financiamento público exclusivo permanece inadequado para proteger os citados princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral intimamente afetados pela proposta, isso porque a doação por particulares – sejam pessoas físicas ou jurídicas – é uma forma constitucionalmente válida de defesa dos seus interesses políticos, constituindo uma das dimensões da liberdade de expressão política e uma forma indireta de militância.

Nota-se assim, que as tantas propostas de reforma política deveriam se preocupar muito mais com criação de novas formas de controle, com prestações de contas mais transparentes e acessíveis, que com a mudança do modelo de financiamento, pois essa alteração não se revela um ato eficaz, ou mesmo necessário, para suplantar os constantes questionamentos relativos à insatisfação com as distorções promovidas pelos abusos perpetrados por alguns candidatos, sendo mais apto para tal fim repensar os métodos de controle da atuação pública dos agentes estatais, partidos e candidatos, com vistas a proteção da coisa pública e resguardar a igualdade entre os concorrentes ao pleito.

REFERÊNCIAS

- AIETA, Vânia Siciliano. *Partidos Políticos*. Estudos em homenagem ao Prof. Siqueira Castro. Tomo IV. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- BAQUERO, Marcello. *A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina*. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2000.
- BOURDOUKAN, Adla Youssef. *O Bolso e a Urna: financiamento político em perspectiva comparada*. Tese apresentada ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Doutora em Ciência Política. São Paulo, 2009.
- BRUNA, Sérgio Varella. *O poder econômico e a conceituação do abuso em seu exercício*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.
- CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional*. 6ª Ed. Coimbra: Almedina, 1993.
- CASTELLANO, José Gil. *La financiación de los partidos políticos: el estado de la cuestión*. Disponível em: <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=623921>> Data de acesso: 20 de setembro de 2013.
- CERVI, Emerson Urizzi. *Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral no Brasil*: análise das contribuições de pessoas físicas, jurídicas e partidos políticos às eleições de 2008 nas capitais de Estado. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 4. Brasília, julho-dezembro de 2010, pp. 135 – 167.
- COELHO, Marcus Vinicius Furtado. A gravidade das circunstâncias no abuso de poder eleitoral. IN: ROLLEMBERG, Gabriela. DIAS, Joelson. KUFA, Karina. *Aspectos polêmicos e atuais no direito eleitoral*. Belo Horizonte: Arraes, 2012.
- FIORAVANTI, Maurizio. *Costituzione e popolo sovrano*. La Costituzione italiana nella storia del costituzionalismo moderno. 2. ed. Bologna: Il Mulino, 2004.
- FLEISCHER, David. *Os partidos políticos*. In: Lúcia Avelar e Antônio Octávio Cintra (org.), Sistema Político Brasileiro: uma introdução. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007.
- GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 8ª Ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- GONÇALVES, Maria Cecília Nunes. Regulamentação do lobby no Congresso Nacional brasileiro: o estudo comparado do modelo norte-americano. 2012. Disponível em <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/8808/regulamentacao_lobby_goncalves.pdf?sequence=1>.

HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.

JELLINEK, Georg. *Reforma y mutación de la Constitución*. Tradução: Christian Förster. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991 [1906].

KELSEN, Hans. *A Democracia*. 2^a ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2000.

LEITE, Cassio Prudente Vieira. Estado de partidos e Estado com partidos: considerações sobre as nuances do sistema partidário brasileiro e seus reflexos sobre a representação política. In: Revista Brasileira de Direito Eleitoral. Ano 3, n. 5. Jul/Dez 2011. p. 13 - 40.

LE MOS, Leany Barreiro. MARCELINO, Daniel. PEDERIVA, João Henrique. *Porque dinheiro importa: a dinâmica das contribuições para o Congresso Nacional em 2002 e 2006*. Opinião Pública. Campinas, vol. 16, nº 2, Novembro/2010.

LIMA, Sídia Maria Porto. *Prestação de contas e financiamento de campanhas eleitorais*. Curitiba: Juruá, 2008.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. Instituições políticas democráticas: o segredo da legitimidade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

MACIEL, Adhemar Ferreira. Partidos políticos: propaganda eleitoral. *Revista de Direito Público*, São Paulo, n. 82, p. 174-178, abr./jun. 1987

MARENCO, André. *Quando Leis Não Produzem os Resultados Esperados: Financiamento Eleitoral e Perspectiva Comparada*. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/dados/v53n4/a02v53n4.pdf> > Data de acesso: 23 de setembro de 2013.

NASSMACHER, Karl-Heinz. *Introduction: Political Parties, Funding and Democracy*. In: AUSTIN, Reginald. TJERNSTRÖM, Maja. (Coord.) *Funding of Political Parties and Election Campaigns – Handbook Series*.

NICOLAU, Jairo. *História do Voto no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2002.

MENDES, Gilmar Ferreira. COELHO, Inocêncio Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 5^a ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MEZZAROBBA, Orides. *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*. 2^a ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2004.

PORTO, Walter Costa. *A mentirosa urna*. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

PORTO, Walter Costa. *Dicionário do voto*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

PRESNO LINERA, Miguel Ángel. *La reforma del sistema de financiación de los partidos políticos*. Disponível em: <<http://www.unioviedo.es/constitucional/miemb/presno/financiacion.doc>> Data de Acesso: 20 de setembro de 2012.

RIBEIRO, *Abuso de Poder no Direito Eleitoral*. Rio de Janeiro : Forense, 1998.

RUBIO, Delia Ferreira. *O financiamento de partidos e campanhas. Fundos públicos versus fundos privados*. Novos Estudos. n.73. Novembro/2005.

SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios Constitucionais Eleitorais*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SALGADO, Eneida Desiree. *Constituição e Democracia*. Tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: Vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro. Belo Horizonte: Fórum. 2007.

SALGADO, Eneida Desiree. Abuso do poder econômico e financiamento das campanhas eleitorais. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 7, n. 53, 1 jan. 2002. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/2525>>. Acesso em: 19 jul. 2013.

SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar. *La Igualdad de oportunidades em las competiciones electorales*. Madrid: Centro de estudos políticos y constitucionales, 2007.

SANDEL, Michael J. *O que o dinheiro não compra: os limites morais do mercado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

SANTANO, Ana Claudia. *El Análisis Constitucional del Sistema de Financiación Pública de Partidos Políticos en España*. Tesis Doctoral. Universidad de Salamanca. 2013.

SANTOS, Fernando Muniz. Abuso de poder econômico eleitoral: por uma definição complexiva desse instituto. In: DEMETERCO NETO, Antenor. *O Abuso nas Eleições - A conquista ilícita de mandato eletivo*. São Paulo: Quartier Latin, 2008. p. 34 – 58.

SARTORI, G. *El homo videns. La sociedad teledirigida*. México: Taurus, 1999.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, 33. ed., São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, José Nepomuceno da. *As alianças e as coligações partidárias*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SILVA, Virgílio Afonso da. *Partidos e reforma política*. Revista Brasileira de Direito Público, v. 11, p. 9-19, 2005.

TRINDADE, Fernando. *Financiamento eleitoral e pluralismo político*. Textos para discussão 4. Consultoria Legislativa do Senado Federal. Brasília: 2004.

ZILIO, Rodrigo López. *Direito Eleitoral*. 3ª Ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012.

ZOVATO, Daniel. *Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada*. In: Opinião Pública Campinas. Vol. XI, nº 2, Outubro/2005.

WALZER, Michael. *Esferas da Justiça. Uma defesa do pluralismo e da igualdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.